

A JOGKÖVETÉS MEGVALÓSULÁSÁNAK VIZSGÁLATA AZ ADÓJOGBAN

Ph.D. értekezés

KÉSZÍTETTE:

**DR. SZILOVICS CSABA
EGYETEMI ADJUNKTUS
MBA**

Pécs, 2001.

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926634

Tartalomjegyzék

I. A jogkövetéstől az adómegtagadásig.....	4
I.1. A dolgozat célja.....	4
I.2. Az adójogi jogkövetés jellegzetességei.....	6
I.3. Az adótervezéstől az adócsalásig.....	11
<i>I.3.1. Az adótervezés és adócsalás jelensége.....</i>	<i>11</i>
<i>I.3.2. Az adókijátszás következményei.....</i>	<i>15</i>
<i>I.3.3. Az adócsalás és az adótervezés jogi szabályozása..</i>	<i>19</i>
I.4. Az adókikerülés elleni nemzetközi fellépés.....	29
<i>I.4.1. Az Európai Unió szabályozási kísérletei.....</i>	<i>31</i>
I.5. A nemzeti szabályozás formái.....	36
<i>I.5.1. Svédország.....</i>	<i>36</i>
<i>I.5.2. Dánia.....</i>	<i>40</i>
<i>I.5.3. Olaszország.....</i>	<i>41</i>
<i>I.5.4. Németország.....</i>	<i>44</i>
<i>I.5.5. Görögország.....</i>	<i>46</i>
<i>I.5.6. Az angolszász országok.....</i>	<i>48</i>
<i>I.5.6.1. USA.....</i>	<i>50</i>
<i>I.5.6.2. Ausztrália.....</i>	<i>52</i>
<i>I.5.7. Egyéb országok.....</i>	<i>55</i>
<i>I.5.7.1. Japán.....</i>	<i>55</i>
<i>I.5.7.2. Brazília.....</i>	<i>56</i>
<i>I.5.7.3. India.....</i>	<i>58</i>
<i>I.5.7.4. Románia.....</i>	<i>59</i>
<i>I.5.7.5. Magyarország.....</i>	<i>62</i>

II. Az egyéni és társadalmi adó jogkövetés jellegzetességei... 70

II.1. Az erkölcs adójogkövetést befolyásoló szerepe.....	70
II.1.1. <i>Az erkölcs, mint motivációs tényező</i>	70
II.1.2. <i>Az erkölcs és a jog</i>	73
II.1.3. <i>Az adózás és az üzleti etika</i>	75
II.1.4. <i>Az adóerkölcs fogalma és szerepe</i>	80

II.2. Az adófizető és a kormány viszonya	86
II.2.1. <i>A hazafias adófizető modellje</i>	86
II.2.2. <i>A politika szerepére érzékeny adófizető</i>	88
II.2.3. <i>A „Homo Economicus” modellje</i>	93

II.3. Az adózói rétegek és csoportok szerepe a jogkövetés alakulásában	96
II.4. A közmorál és az egyéni adómorál kapcsolata.....	105
II.5. Az igazságosság érzékelésének hatása a jogkövetésre..	110
II.6. Az adózók informálásának, és oktatásának szerepe a jogkövetés alakításában.....	121
II.7. A fekete gazdaság hatása a jogkövetésre.....	128

III. Az adójogi norma szerepe a jogkövetés alakításában... 135

III.1. Az adójogi norma szerepéről általános megközelítésben	135
--	-----

III.2. Az adóreformok szerepe	138
<i>III.3.1. Az adójogi norma egyszerűsítése, fejlesztése</i>	143
<i>III.3.2. Az egyszerűsítés lehetőségei</i>	147
<i>III.3.3. Az adóamnesztia, mint az egyszerűsítés különleges eszköze</i>	154
III.4. Az adójogi szankció szerepe a jogkövetés befolyásolásában.....	157
III.5. A pozitív ösztönzés módszere.....	164
III.6. A jogkövetési költségek hatása az adóteljesítésre...	167
III.7. Az adóteher mértékének szerepe a jogkövetés alakulásában.....	171
 IV. Az adóigazgatás jogkövetést befolyásoló szerepe.....	177
IV.1. Az adóhatóság szerepéről általános megközelítésben.....	177
IV.2. A marketing megjelenése és szerepe az adóigazgatás rendszerében.....	185
<i>IV.2.1. A marketing megjelenése a közpénzügyi rendszerben.....</i>	157
<i>IV.2.2. Az adózó-ügyfél helyzetének vizsgálata a 70-es évek közepétől.....</i>	190
<i>IV.2.3. A magyar adózás marketing szempontú áttekintése 1988-tól napjainkig.....</i>	193
<i>IV.2.4. Az adóigazgatási eljárási törvény és a marketing kapcsolódása.....</i>	196
<i>IV.2.5. Az adóigazgatás eredményességének vizsgálata</i>	198
IV.3. A korrupció néhány megjelenési formája és hatása az adóigazgatásra.....	205
 V. Összegző gondolatok.....	216

I. A jogkövetéstől az adómegtagadásig

I.1. A dolgozat célja

A társadalom jogkövetési hajlandóságának vizsgálata régóta foglalkoztatja a tudósokat.¹ Kutatásuk általában túlment a szűken értelmezett jogászai megközelítésen és szociológiai, statisztikai, pszichológiai módszereket is felhasználtak. Vizsgálódásaik nehézségét Sajó András jellemezte a legpontosabban:² „A jog, mint társadalmi jelenség elválaszthatatlan a társadalmi érvényesülésének folyamatától, tanulmányozása tehát, egyszerre jogelméleti és szociológiai feladat.” Eszerint a jogkövetés kutatása szorosan kapcsolódott ahhoz a tényhez, hogy a jog társadalmi-kulturális jelenséggént vizsgálható. Néhány XX. századi jogtudós túllépve a természetjogi és pozitivista szemléletmód dualizmusán³ közvetlenül vizsgálta a jog és erkölcs, az egyén és a jog és – a jogkövetés és a jog hatékonyságának viszonyát. A jogkövetés pénzügyi jogi érvényesülését számos külföldi és néhány magyar jogtudós és empirikus kutatás⁴ vizsgálta. Dolgozatomban az adójogi jogkövetés helyzetét az adójogi norma érvényesülésének vonala mentén vizsgálom. Egyfelől a jogi norma címzettjeit az egyént, az adózói rétegeket és csoportokat és a társadalmat, másfelől a közvetetten megjelenő, de az adózási viszonyokat alapvetően meghatározó államot illetve a közvetítő közeget a jogi normát és az adóhivatal szerepét és jellegzetességeit kutatom. Ugyanakkor foglalkoznom kell az adózáshoz kapcsolódó negatív jelenségekkel is, mint az adókikerülés-elkerülés, adócsalás, hiszen a jogkövetés ott ér véget, ahol ezek a negatívumok megjelennek. Tehát az adókikerülés

¹ Korábban Arisztotelész, Savigny, Kelsen, Weber napjainkban Opalek, Ossowska, Uckmar, Carragata, hazánkban Sajó, Kulcsár, Földes, Takács foglalkoztak a témával, hogy csak néhányat említsem.

² Sajó András: Jogkövetés és társadalmi magatartás. Akadémiai Kiadó, Bp. 1980. 10. o.

³ Alf Ross: 1958. On Law and Justice Berkeley Los-Angeles.

Lon Fuller: The Morality of Law

Hart, H. A., The Concept of Law

Olivecrona, K.: Gesetz und Stadt

⁴ Takács, Meznerics, Sajó.

mértékét meghatározza a jogkövetés mértéke. Pontos határterületeik azonban kijelölhetetlenek, hiszen az adójogi jogkövetés nem konstans és egynemű jelenség. A társadalom tagjai csak a jogi ideák világában oszthatók adómegtagadókra, és jogkövetőkre. A természetes vagy jogi személyek felosztása e szempontból nem lehet konzekvens. Az egyik adóévben lehet egy társaság jogkövető míg a következőben adókikerülő, és lehet, hogy egyidőben teljesíti a nyereség adózás kötelezettségeit miközben a forgalmi adók fizetését kikerüli. Az adójogi jogkövetés érvényesülésének helyzete azonban nem tekinthető csupán az adóhatóság és az adózó belső ügyének. Az egyén felől közelítve megállapítható, hogy a negatív jogkövetési attitűd eredményeként mások – a harmadik személy – adófizetési kötelezettségei közvetlenül nőhetnek, hiszen nő az egy főre eső adóterhelés, valamint az állam által meghatározott kikerülésellenes szigorú adózási rendszerek megnövekedett költségei közvetetten beépülnek minden adózó költségeibe, azoknál is, akik tisztességesek maradtak, és soha nem csaltak az adójukban.

Az állam oldaláról közelítve megállapítható, hogy a „közösség” elsődleges érdeke a jogkövetés és az adóellenállás működési mechanizmusának megismerése. Az állami működés ellenőrző funkciójának alapfeltétele, hogy az állam képviselői ismerjék az adózók adóztatási eszközök hatására adott válaszainak mozgatórugóját. Az adójogi jogkövetés elsősorban reakció, amelyben fókuszálódik a polgároknak és a vállalkozásoknak adórendszerrel és állami működéssel és a közteherherviséssel alkotott véleménye.

E folyamat összetettségét jelzi, hogy az amerikai adóhivatal 1978-ban több mint hatvan olyan tényezőt sorolt fel, amelyek befolyásolják az adókötelezettség teljesítését, az adóellenőrzés szigorától, a közmorálon keresztül az adóterhelésig.⁵ Ezért a

⁵ Alm, Jackson és McKee; 1992 Deterrence and Beyond; Why People Pay Taxes. Editor Slemrod the University of Michigan pp. 315

jogkövetést csak strukturált megközelítésben elemeire bontva vizsgálhatjuk.

A célom az volt, hogy a szakirodalom új eredményeire is támaszkodva mozaikszerűen tárjam fel az adójogi jogkövetés bonyolult rendszerét és amennyiben ez lehetséges, megfogalmazzak néhány törvényszerűséget.

I.2. Az adójogi jogkövetés jellegzetességei

A jogkövetést – Sajó András nyomán – a jogrendszer és a társadalom viszonyában ragadhatjuk meg, amelynek lényege nem az individumhoz, hanem a társadalom egészének működéséhez kapcsolható. „A jogkövetés társadalmi állapot, amelynek kialakításában a jognak is szerepe van.”⁶ Ebben a viszonyrendszerben a jog közvetetten befolyásolja a cselekvést. Meg kell azonban különböztetni ehhez képest azt a magatartást, amelynek kialakításában a jogi norma központi motívumként szerepel. Ezt jogszabálykövető magatartásnak nevezhetjük. A jogkövetésnek, mint társadalmi attitűdnek a kialakulásában a jog csak az „egyik” tényező lehet a politikai – morális – gazdasági – szociológiai hatások mellett. Kulcsár Kálmán ezt a folyamatot szocializációnak nevezi, és rámutat arra, hogy a modern társadalomban élő ember létfeltételei a cselekvésmódok automatizálódását eredményezik.⁷ Ennek következtében a működő joganyag a társadalomban sem képes egységesen hatni. A hosszú történeti múltat megélt, a társadalmi értékítélettel egybevágó jogi normák hatása nagyobb az emberi magatartásokra, mint az egyéni – társadalmi érdekeket közvetetten megfogalmazó jogszabályoké.⁸ A büntetőjog vagy a polgári jog egyes normái egybeesnek az egyének belső erkölcsi normáival, néhány szabály, mint az emberi élet és a vagyon védelme évszázadok óta párhuzamos lehet a közösség

⁶ Sajó András: I.m. 79. o.

⁷ Kulcsár Kálmán: Jogszociológia. Kulturtrade, Bp. 1997. 262. o.

⁸ Kulcsár Kálmán: I.m. 263. o.

értékítéletével. Földes Gábor ezt kiegészítette azzal:⁹ „Az adójog a jogkövetés (jogtudat) szempontjából jogiasabb, mint a jogrendszer más területei.” Ebben az esetben a jogkövetők magatartásukban a „jogi objektiváció normatív tartalmával” tisztában vannak és arra reagálva cselekszenek.

Az adójogi normákat e szempontból vizsgálva megfogalmazható, hogy ezek társadalmi beépülésének ideje általában rövidebb, mivel születésük a modern polgári forradalmakhoz köthető. Nem találhatunk letisztult évszázados jogkövetési gyakorlatot, amelyben a jogi és az erkölcsi parancs együttélése felerősítené hatékonyságukat. Az adójogi normákkal való önkéntes azonosulást nehezítette, hogy alkalmazásukat a kényszer szülte, hiszen az adózás csak kivételesen lehetett önkéntes. Másik jellegzetessége e normacsoportnak, hogy működését a változékonyság jellemzi. Fontos az is, hogy magas, és arányait tekintve bővülő az adójogban a technikai jellegű normák szerepe,¹⁰ amely megnehezíti az alapvetően gazdasági redistribúciós adójoggal való azonosulást. További specifikuma e jogterületnek, hogy az adójog aktív, tudatos és folyamatosan változó pontosan meghatározott magatartás szigorúan körülírt módon való gyakorlását írja elő.¹¹ Ez azt jelentheti, hogy az adóalanynak részletes szabályoknak kell eleget tennie. Ezzel egyidőben érzékelhető egy olyan nemzetközi adójogi tendencia, amelyben az adóalany szerepe az önbevallás kiterjesztésével növekszik. Ez azt eredményezheti, hogy az adózási folyamatban szükségszerűen létező döntési kényszerek miatt felértékelődik az egyén és a vállalkozások jogkövetési hajlandósága, hiszen ennek teljes hiányában csak az állami kényszer bizonytalan eredményű eszköze maradna.

⁹ Földes Gábor: Az adójog határai. Kandidátusi értekezés, kézirat. Bp. 1988. 195. o.

¹⁰ Földes Gábor: Pénzügyi Jog I. KJK. Bp. 1997. 125. o.

¹¹ Földes Gábor: Az adójog határai. Kandidátusi értekezés, kézirat. Bp. 1988. 160-165. o.

A Nemzetközi Pénzügyi Dokumentációs Hivatal (IBFD) 1992-ben így definiálta az adókötelezettség pontos teljesítését: „Az a mérték, amelynek megfelelően az adófizetők törvényi kötelezettségük alapján bevallják jövedelmüket a jövedelmi adó, forgalmi adók stb. megállapítása céljából és a megfelelő időben és módon befizetik a kötelező adómennyiséget.” Ennek megvalósulását azonban sok tényező befolyásolhatja. Ezeket a tényezőket sokan és sokféleképpen határozták meg és csoportosították.

Lewis 1982-ben¹² kidolgozta az adójogi teljesítés pszichológiai modelljét, amelyben négy fő tényezőt azonosított. Az első az adóhatóságok elrettentő hatása, beleértve a felderítés és a lebukás esélyeit, valamint a várható szankció nagyságát és szigorúságát. A második csoportba a gazdasági tényezőket említi, amelyek az adópolitikát és az adózók viselkedését egyaránt befolyásolják (infláció, fogyasztási szint, közvetett adók aránya), harmadikként a kormányzat politikai szerepét említi abból a szempontból, hogy milyen a politikusok társadalmi megítélése, mennyire hatékony, etikus és ellenőrizhető a közpénzek kezelése. A negyedik kategóriába az adózók viselkedésének egyéb összetett elemeit sorolta; az adózó rendszer igazságosságának érzete, kollektívizmus – individualizmus aránya, adócsalás társadalmi megítélése, társadalmi-gazdasági jólét, réteg-csoport viszonyok. Lewis nem tartotta meghatározónak az adóterhelés nagyságát a GDP/adóarányait, az adójogszabályok egyszerűségét. Ezzel szemben épp az utóbb említett tényezők fontosságát hangsúlyozta Bracewell-Millnes¹³ Geoffrey Howe.¹⁴

¹² Lewis, A; 1982 The Psychology of taxation Oxford.

¹³ Bracewell-Millnes, B.: 1978. Tax Avoidance and Evasion London. pp. 18-21.

¹⁴ Howe E, G; 1998. Tax Law Simplification In the United Kingdom. Further Key Issues In tax Reform Editor (Sandford) pp. 88.

Kinsey és Smith¹⁵ hasonlóképpen pszichológiai szempontból közelített a jogkövetéshez, a nem teljesítés hatékony korlátjaként három tényezőt nevesített: A törvényi szankció észlelt esélyét, a mikrokörnyezet elítélését, és a nem teljesítéshez kapcsolódó személyes erkölcsi érzést. Véleményük szerint ezek nem csupán az egyén viselkedését, a szélsőséges elutasítást vagy azonosulását, hanem a teljesítés mértékét is befolyásolják.

A vizsgált problémát gazdaságossági megközelítésben elemezte Allingham és Sandmo¹⁶ 1972-ben. Véleményük szerint az egyén a jövedelemhasznosság maximálására törekszik. Cselekedeteit, a tényleges jövedelmének nagysága, az alkalmazott adókulcsok, a felderítés valószínűsége mellett, a büntetés mértéke befolyásolhatja. E modell hátránya, hogy teljesen amorális a kockázat iránt közömbös, csak a megtakarítás nagyságára koncentrálnak.

A magyar Nagy Imre Zoltán¹⁷ némileg eltérően fogalmaz, amikor megállapítja, hogy a jövedelem eltitkolás mértéke és a felfedezés valószínűsége negatív kapcsolatban áll. A felfedezés valószínűségét és a büntetés mértékének hatását szerinte túlbecsülik az adóalanyok. A büntetés mértéke véleménye szerint nem visszatartó hatású, mert a legképzetlenebb adófizetők saját cselekedeteik következményeivel nem számolnak. Az adókulcsok és a jövedelem nagyságának adócsalást növelő hatásával azonban egyetért. Hozzáteszi, hogy az infláció adójogi indexálásának elmaradása szintén negatívan hat a jogkövetési hajlandóságra.

Carragata új-zélandi kutató a legfontosabb tényezők között sorolja fel az adóterhelést; és a kemény, de fair büntetési és adózási követelményrendszert.

¹⁵ Kinsey and Smith; 1987 „Understanding Taxpaying Behavior” Law and Society Review 21 639-663.

¹⁶ Allingham and Sandmo, A. 1972. Income Tax Evasion. Journal of Public Economics vol 1. pp. 323-338.

¹⁷ Nagy Imre Zoltán: Adócsalás és adónyomozás. Pénzügyi Szemle, 1992/I. 12-13. o.

Napjainkban hangsúlyos szerepet kap, hogy az adózó gazdasági egyensúlyt érezzen a szolgáltatás és az egyéni adószolgáltatás között. Fontos, hogy „a központi kifizetések tényleges értéket képviseljenek az adózók számára.”¹⁸ A teljesítés ösztönzésében kulcsszerepet játszik szerinte az adózás tudományos vizsgálata. Egyfelől az adófizetők szegmentálását és az adóellenőrzés módszereit tudományos szempontok alapján javasolja kidolgozni. Másfelől a tudomány szerepe, hogy a társadalom számára bemutassa, hogy nő vagy csökken-e az adófizetési hajlam és hogy feltárja e folyamatokat.

Skinner és Slemrod 1985-ös¹⁹ munkájukban a jogkövetést befolyásoló elrettentő és elkerülhetetlen büntetések súlyosságának szerepét hangsúlyozták.

A kutatók egy másik jelentős csoportja a jogkövetés morális megalapozottságát vizsgálta. Cowell²⁰ 1990-es magatartási kísérletei azt mutatták, hogy az egyén véleménye az adórendszerről alig befolyásolja a jogkövetést és arról számolt be, hogy az adórendszerben az egyén által felismert igazságtalanságok nincsenek összefüggésben a fizetési kötelezettség teljesítésével. Kaplan és Reckers²¹ véleménye szerint az adófizetési morál fontosabb, mint a vélt igazságtalanságok. Song és Yarbrough 1978-ban²² kimutatták, hogy a mások becsületességéről kialakult véleménye közvetlenül kihat az egyén saját adómoráljára.

Scheffrin és Triest szerint²³ a tárgyra vonatkozó vizsgálatok azt tükrözik, hogy az adórendszer igazságosságáról kialakult vélemény, a mások becsületességéről alkotott kép és a kormány

¹⁸ Carragata, J; 1998. The Economic and Compliance Consequences of Taxation. Melbourne.

¹⁹ Skinner and Slemrod; 1985 Efficiency Issues of Tax Evasion National Tax Journal vol. XXXVIII. pp. 345-347.

²⁰ Cowell, F, A; 1990. Cheating the Government the Economics of Evasion. Cambridge M. I. T.

²¹ Kaplan and Reckers; 1985 Idézi Covel I.m.

²² Song and Yarbrough: 1978 Idézi Covel I.m.

²³ Seffrin S, N, and Triest, R. K; Can Brute Deterrence Backfire? Why People ... pp. 195-196.

szankcióinak ismerete valószínűleg befolyásolja a jogkövető magatartást.

Szélsőséges megközelítést jelent Becker²⁴ 1968-as „bűnügyi” vagy „játék-lottó” elmélete. Ennek lényege szerint a személy megbecsüli a várható hasznokat és költségeket, valamint a lehetséges magatartásokat, a büntetendő cselekményeket is beleértve. Ezek közül választ az alapján, hogy melyik biztosítja számára a legnagyobb hasznot. A haszon az adócsalással megtakarított összegből származik, és függ a pénzmennyiség szubjektív értékétől. Aki számára nagyobb a pénz értéke, annak az adócsalási hajlandósága is nő. Az adócsalás költségeit viszont a lebukás valószínűsége határozza meg – amit azonban nehéz felmérni – ezért az adófizető döntése a lottó játékhoz hasonlít. Természetesen minél nagyobb a várható nyeremény és a veszteség, a felderítés aránya pedig kisebb, annál jobban nő az adócsalási hajlandóság.

A jogkövetés vizsgálata szempontjából²⁵ jelentős gondolatot fogalmazott meg Alm-Jackson-McKee, akik 1991-es kísérletsorozattal bizonyították, hogy az emberek meghatároznak egy adózási stratégiát és életük során azt ismétlik. Tehát nagyon fontos, hogy ezt az eredeti stratégiát milyen tapasztalatok alapján dolgozzák ki és tudnak-e rajta változtatni, külső hatások eredményeként.

1.3. Az adótervezéstől az adócsalásig

1.3.1. Az adótervezés és adócsalás jelensége

Az adócsalás meglehetősen régi és általános jelenség. Eltérő mértékben, de megtalálható minden olyan országban, ahol modern

²⁴ Becker G; 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy vol 76, no. 2. pp. 169-217.

²⁵ Alm and Jackson and McKee; Deterrence and Beyond... I.m. 311-313.

értelemben vett adórendszer működik. Az adónemfizetés minden szociális osztályban és társadalmi rétegben – csoportban és közgazdasági rendszerben megjelenik. Williams²⁶ szerint az adócsalás az adójogszabályokhoz szükségszerűen kapcsolódik, kivétel nélkül és azt csak az adómentes társadalmak illúziója küszöbölheti ki. Az adók csökkentése, az ellenőrzés növelése vagy az adójogi norma egyszerűsítése csak csökkentheti annak mértékét. A közbevételek átkeresztelése (illetékek, díjak, vámok) csupán önbecsapás.

Az adócsalás történelmi előzményei a fejlett társadalmak kialakulásával egyidősek. Platon 2500 évvel ezelőtt már leírta a jelenséget. A különös az -mint ahogy azt az 1983-as Ázsiai Adókonferencia összegző dokumentuma is megállapította-²⁷ „hogyan kevés figyelmet kapott ez a jelenség a XX. sz. második feléig.” A nagy összefoglaló adóelméleti munkák, alig foglalkoztak e témával. Sem Richard Gude²⁸ (1964) személyi jövedelemadózásról írott műve, sem Musgrave 1959-es „A közpénzek elmélete” c. munkájában nem tartotta lényegesnek e kérdést. A 80-as években azonban jelentős változás figyelhető meg, amelynek következtében az adócsalás-adótervezés-adókikerülés a törvényhozók és a nemzetközi intézmények érdeklődésének középpontjába került. Ennek az érdeklődésnek az okát Uckmar²⁹ professzor a nemzetközi gazdasági recesszióban látja. A gazdasági válsághelyzetben az adófizetők befizetései csökkentek. A kormányok azonban a növekvő kiadási oldal (jóléti – szociális – beruházás ösztönző) ellentételezésre kényszerülve a hitelfelvételek mellett és új közbevételi típusok hiányában – a feszített adóterhelés miatt – törekedtek a meglévő adók hatékonyabb kihasználására. Az OECD országokban 1965 és 1985 között a kormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya átlagosan 10,5 %-al növekedett,

²⁶ Williams D; 1996. Trends in Anti-Avoidance. Bulletin of IBFD XI-XII. pp. 502-503.

²⁷ Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore

²⁸ Gude, R; 1964. The Individual Incometax Washington, D. C: The Brookings Institution

²⁹ Uckmar, V; 1994. General Report of ITA pp. 11-15.

amihez az 1970-es években magas inflációs ráta is társult.³⁰ Az adósávokat nem valorizálták, ezért az adófizetők nagy részének adóterhelése megnőtt és jövedelmük csökkent. Az adóterhelés Új-Zélandon az 1980-as évek végére elérte a GDP 36,1 %-át, míg Írországból az 1980-as években megközelítette a valaha alkalmazott legnagyobb terhelést. A világ számos régiójában 1970-1990 között hatalmas és növekvő elégedetlenség alakult ki az adórendszerrel kapcsolatban.³¹ E folyamatok következtében az „adócsalás elterjedtsége néhány országban igen magas szintet ért el, és az adómorál és az önkéntes teljesítés aránya csökkent.”³² Birnbaum és Murray az Egyesült Államokra vonatkozó megállapították: „közhellyé vált, hogy a gazdagok nem fizettek jövedelemadót.”³³ Paul Keating ausztrál pénzügyminiszter szerint 1985-re az adócsalás, amely egybeolvadt az adókikerüléssel, a nemzet szégyenévé vált. Kanadában az „adómenedékek” tömeges kihasználása 1986-ban a személyi jövedelmeknél minimumadók meghatározására kényszerítette a kormányt. Írországból adóbizottságot kellett létrehozni 1980-ban, válaszként a példanélküli tüntetéssorozatra, amit a bérből és fizetésből élők az aránytalanul magas jövedelemelvonások miatt szerveztek. Ugyanakkor a tüntetők követelték a farmerek és a vállalkozások adóterheinek növelését. Hasonló volt a helyzet a kevésbé fejlett országokban is. Indiában – Jain professzor szerint – az adócsalás az 1980-as években már művészetté fejlődött és a mindennapi élet részeként társadalmilag elfogadottá vált.³⁴ Döbbenetes adatokat közöl Das-Gupta és Mockherje egy tanulmányában néhány fejlődő ország adócsalási arányszámairól. Az állami bevételekhez viszonyítva az adócsalás arányát becslés alapján Laoszban 73 %-ra, Mongóliában 71 %-ra, míg Nepálban 66 %-ra és a Fülöp Szigeteken 74 %-ra tették!

³⁰ Carragata, I.m. pp. 264-270.

³¹ Sandford, C.; Tax Reform of the Eighties. Further Key... pp. 22-25.

³² Sandford I.m. 203.

³³ Birnbaum and Murray; Idézi Carragata I.m.

³⁴ Jain, A. A. K; Tax Evasion, Economic Reforms and Corruption in India Intertax vol. 25/1. pp. 19.

A másik ok, ami az adóigazgatás hatékonyságával kapcsolatban felvetődött a jogkövetés új dimenziójához kapcsolódott. A nemzeti kormányoknak szembe kellett nézniük azzal, hogy a vállalkozások és a magánszemélyek tevékenysége egyre inkább nemzetközivé válik. Megismerik, és széles körben alkalmazzák is a globalizáció következtében megnyílt gazdasági lehetőségeket. A megalakult regionális államközösségek és kereskedelmi-gazdasági szerződésrendszerek lehetővé tették a tőke, a munkaerő és az áru szabad mozgását. Ez a nemzeti adórendszerek számára új kihívásokat jelentett. Számos szerző Uckmar, Sisson (1981) Richupan (1987), Cowell (1990) és Webly (1991) ismerte fel, hogy az ipar és a kereskedelem fejlődésével az adókikerülés új lehetőségei jelentek meg a transzfer díjak, tőke-, és profitlepítés segítségével. Ez a folyamat megkönnyítette az adóztatható események eltitkolását és megnehezítette az adóhatóság végrehajtási eljárását.³⁵ A kettős adóztatást kizáró egyezmények, az adóparadicsomok és az off-shore cégek működése azt eredményezte, hogy a kormányoknak a jogkövetés új dimenzióját, annak nemzetközi megvalósulását is figyelembe kellett venniük. A nemzeti adórendszerek kínálta kedvezmények, joghézagok valószínűleg erősen befolyásolják a nemzetközi tőkemozgásokat. A törvényhozóknak szembesülniük kell a hazai tőke és a multinacionális vállalatok konfliktusából fakadó jogkövetési problémákkal. Ennek következtében az adórendszerek – kedvezmények, gazdaságélénkítés és a munkahelyteremtés funkcióit össze kell hangolni a nemzeti – regionális, és helyi érdekekkel, jogi normákkal. Ez pedig felkészült apparátust, jól működő információs, és fejlett monitoring rendszert igényel. Ez a folyamat nem csak a fejlődő országok, de a legfejlettebbek; az USA, Kanada, és Japán számára is kihívást jelentett. Clinton amerikai elnök első választási kampányában szerepelt az az ígéret, hogy felülvizsgálják a multinacionális cégek adócsökkentő

³⁵ Das-Gupta and Mockherje; 1998 ncentives and Institutional Reform in Tax Enforcment. Delhi pp. 246-248.

magatartását. Ezt a gondolatot az amerikai adóhivatal, az Internal Revenue Service 1992-es beszámolója szerint, feltétel nélkül támogatta. Ennek ellenére nemzetek feletti összehangolt szerződések - a jogkövetés érdekében – alig születtek. A választ a nemzeti jogalkotók próbálták megfogalmazni; így több államban (USA, Kanada, Japán, Svédország) törvényt alkottak az adóparadicsomok, off-shore cégek működésének korlátozására.

I.3.2. Az adókijátszás következményei

Az adócsalás a kormányok számára komoly és összetett problémát jelent. A legnagyobb gondot az elmaradt bevételek jelentik. Az Egyesült Államok Adóhivatala szerint 1981-ben csak a személyi jövedelemadóban 75 milliárd dollár veszteség volt valószínűsíthető.³⁶ Az indonéz adóhivatal 1984-ben az összes be nem fizetett adó összegét 377 milliárd bath-ra becsülte, és az összes egyéni adófizető 22 %-a nem megfelelően tett eleget kötelezettségeinek. „Hollandiában 1975-ben a személyi jövedelemadóknál”³⁷ 190 millió dollárra becsülték az elmaradt bevételeket. Svédországban a számítások szerint az adócsalások eredményének összege eléri a GDP-nek 2,8-5,5 %-át. Ezt a számot Finnországban 3 %-ra teszik, míg a kanadai adóhiány 1 % körüli. A hong-kongi adóhivatal jelentése szerint az 1982-es adóévben végrehajtott adóellenőrzések során 50,9 millió dollár be nem vallott jövedelmet állapítottak meg és 12,6 millió dollár büntetést szabtak ki.³⁸ A francia gazdasági miniszter szerint³⁹ az adóbevételek 23 %-át veszítik el az adókikerülés következtében, míg Németországban egy 1990-es becslés szerint 50 milliárd márka bevétel esik ki egy adóévben a költségvetésből, ami az összes adó- és vámbevételek 6 %-át, tehát a GDP 2 %-át jelenti. Magyarországon a költségvetési kiesést 50 milliárd forintba becsülik, ami a közbevételek 7,8 %-ára

³⁶ Zeitlin, G. E; USA Report 1982 Tax Avoidance, Tax Evasion IBA London pp. 91-102.

³⁷ Heij, J; 1995. Tax Administration and Compliance in Indonesia. Murdoch University pp. 3-5.

³⁸ Uckmar; I.m. pp. 5.

³⁹ Uckmar; I.m. pp. 5.

rúgott 1990-ben. Az adóhiány GDP-hez viszonyított aránya 2,4 % volt, és ez 2000-re sem változott lényegesen.⁴⁰

Az adócsalás második, áttételesen jelentkező káros kövekezménye, hogy eltorzítja, sőt megszüntetheti az adórendszerek szociális és igazságossági céljait, hiszen az adóalanyok különböző mértékben képesek élni az adócsalás eszközeivel. Spicer⁴¹ szerint az adócsalás újraosztja a jövedelmeket „a becsületes adófizetőkől a tisztességtelenek felé.” Az adócsalás közvetlenül növeli a tisztességes adófizetők terheit, és rontja a valóságos piaci verseny feltételeit. Az adócsaló számára a tisztességtelen verseny előnyöket biztosít, hiszen ilyen módon költségeit csökkentheti, vagy nyereségét növelheti. Ennek következtében a nemzetgazdaságon belül az erőforrások allokációja torzul. Vonzóvá válhatnak egyes kevésbé produktív tevékenységek pusztán azért, mert könnyen eltitkolhatják jövedelmüket az adóhatóság elől. Skinner és Slemrod mutatta ki, hogy ha a kormányzat a kieső bevételek pótlását az adókulcsok növelésével kívánja elérni, akkor annak az adóterhe és ezzel az adórendszer igazságtalansága is méginkább megnövekszik, hiszen a polgárok nem képesek a növelés arányával megegyező adóeltitkolásra. Ezáltal egyes szektorok vagy foglalkozások hatékonysága lecsökkenhet.⁴² Megfogalmazták azt is, hogy az adócsalás azon költségei beépülnek a kiadások közé, amelyeknek a kizárólagos célja az adókikerülés leleplezése. Ilyenek lehetnek az adójogászok igénybevétele, az off-shore cégek költségei és egyéb leleplezésre költött implicit költségek.⁴³ Az ilyen típusú költségekre említ kitűnő történelmi példát Russel (1981) tanulmánya, amelyben leírja, hogy a XVIII. sz-i Angliában bevezetett tűzhelyadó (hearth tax)

⁴⁰ Ékes Ildikó: Az adózatlan gazdaság és a globalizáció. Statisztikai Szemle, 1999/12. 972. o.

⁴¹ Spicer, M, W; 1986 The Problem of Tax Evasion National Tax Journal vol. XXXIX. pp. 14-18.

⁴² Skinner, J, and Slemrod J; 1985 Efficiency Issues of Tax Evasion National Tax Journal vol. XXXVIII. pp. 345-347.

⁴³ Skinner, J, and Slemrod J; I.m. pp. 350.

elkerülése érdekében az adószedő jövedelekor a kandallót egyszerűen befalazták...⁴⁴

Az adóelkerülés – adókijátszás jelentős hatásaként említhető, hogy eltorzítja a gazdasági statisztikákat, és ez a fiskális és monetáris politika tervezési hibáit eredményezheti. Spicer szerint –ennek következtében⁴⁵ „a gazdasági növekedés hivatalos becslései alábecsültté, míg a munkanélküliség arányai túlbecsültté válhatnak.” Az adócsalás tömeges jelenséggé válása összefonódik a fekete gazdasággal, és károkozásuk hatványozódhat.

Néhány szerző⁴⁶ azonban felhívja a figyelmet az adócsalás pozitív következményeire is. Spicer szerint ha a kormányzatra úgy tekintünk, mint az adófizetők kizsákmányolójára, akkor az adócsalás lehetőségei hasznosnak bizonyulhatnak az állami elvonás korlátozásában. Amennyiben az adófizetők adócsalás útján el tudják kerülni az adóterheket és ezzel a kormány is tisztában van, ez visszatarthatja az adókulcsok túlzott emelésétől, így az adócsalás a közgazdaságtani kínálati oldal megnyilvánulásaként értelmezhető.⁴⁷ Buchanan és Benson hasonló következtetésre jutott, sőt kifejezetten előnyösnek tartják az adózási kiskapuk létezését. Bracewell-Millnes⁴⁸ szerint az adócsalás egyik lehetséges haszna abban áll, hogy lehetővé teszi olyan gazdaságilag fontos tevékenység elvégzését, amely egyébként a tényleges adóterhek érvényesülése mellett nem lenne lehetséges. Hasonló véleményt fogalmazott meg Skinner és Slemrod⁴⁹ tanulmánya, miszerint az adócsalás azokra a tevékenységekre hathat, amelyek egyébként rugalmatlanul reagálnának az adóváltozásokra (második vagy részmunkaidő, hétvégi munka) és így nőhet a gazdaság hatékonysága. Ennek eredményeként jövedelmet termelhet egy addig kevésbé kihasznált

⁴⁴ Russel, P, D, P; 1981 Hearth Tax Returns for the Isle of Night, 1664-1674 County Record Office

⁴⁵ Spicer; 1986 The Problem of... I.m. pp. 20.

⁴⁶ Spicer, Buchanan, Benson, Skinner, Slemrod

⁴⁷ Spicer; 1986 The Problem of... I.m. pp. 20.

⁴⁸ Bracewell-Millnes; I.m. pp 35.

⁴⁹ Skinner and Slemrod. I.m.

szektor, és az ott megtermelt jövedelmek egy része átáramlik az adózott gazdaságba. Weiss⁵⁰ 1972-es és Stiglitz⁵¹ 1982-es tanulmányaikban megfogalmazták, hogy az adócsalás csökkentheti a munkaviszonyból származó jövedelemre kirótt adó torzító hatását. Valójában ez a lehetőség is többlet forrás, amely rábírja az egyéneket arra, hogy többlet munkát kínáljanak, mint egyébként, és ezzel csökkentsék az adó okozta munkaerő-kínálati torzulást. Carragata⁵² a cégek adóminimalizálási törekvéseinek pozitív mikro környezeti következményeként a költségmegtakarítást említi, és az így nyert összeg magas multiplikátor hatására hívja fel a figyelmet. Ezt az adómentes jövedelmet „High Powered Money”-nak⁵³ nevezi, amely javíthatja a foglalkoztatást és a tőke megtérülését. Sheldon⁵⁴ szerint is megfigyelhető egy ilyen hatás, hiszen az adófizető a magasabb adó megtakarítás miatt szorgalmasabban dolgozik, és az így megszerzett forrásokat befekteti olyan beruházásokba, amelyeket egyébként enélkül lehet, hogy sohasem valósíthatott volna meg.

E vitatható pozitívumokkal szemben felvethető az a tény, hogy ami mikroszinten többlet bevételt jelent, az makroszinten az államháztartás mérlegében hiányként jelenik meg. Az adócsalás morálisan romboló hatása miatt a kormányzatoknak a csekély adócsalásból származó előnyök ellenére fel kell lépnie az adónemfizetés ellen. Látni kell, hogy a jogkövetés érvényesülése hasonlóan az államháztartási alapelvekhez kizárólagos garanciái az ellenőrizhető, nyilvános és részletes közpénzkezelés. Ugyanis a jogkövetési problémák szorosan összefüggnek a fekete gazdaság, a korrupció jelenségeivel.

⁵⁰ Weiss, L; 1976 The Desirability of Cheating Incentives and Randonnes in the Optimal Incometax Journal of Political Economic 84 pp. 1343-1352.

⁵¹ Stiglitz, J, E; 1982 Utilitarianism and Horizontal Equity. Journal of Public Economics 18 pp. 1-33.

⁵² Carragata, J; l.m. pp. 186

⁵³ Nagyértékű pénz, nagyhatékonyságú pénz.

⁵⁴ Sheldon, A; 1979 Avoision: The Moral Blurring of a Legal Distincion Vithaut on Economic Difference. The Institute of Economic Affairs pp. 19-22.

I.3.3. Az adócsalás és az adótervezés jogi szabályozása

A jogszabályok követése, a joghézagok keresése vagy a tudatos jogsértés között az adójogban is igen széles a lehetőségek köre. Ez a jelenség csak dinamikájában értelmezhető, hiszen az adójogszabályok – az állandó felülvizsgálat átalakítás és kormányzati politikai módosulások miatt – permanens változáson mennek keresztül. Az elfogadott, a tűrt, és a tiltott tevékenységek között nincs állandó határ. A különböző legális és illegális adókikerülési lehetőségek a közgondolkodásban gyakran összemosódnak. A különböző adókikerülési technikák médiavisszhangja, gyakorisága, társadalmi elfogadottsága, az érdekvédelmi szervezetek fellépése elbizonytalaníthatja a közigazgatási apparátust. Ahogy Kiss Sándor⁵⁵ fogalmaz: „Rendkívül gyakori a különböző legális szerveződések és jogügyletek céljukkal ellentétes gyakorlatainak követendő mintakénti bemutatása. A gazdaság gyorsan változó viszonyai és a keletkező magatartásformák nem minden esetben illeszthetők a törvényi tényállások keretei közé, vagy csak annak tárgyi elemeit teszik kézzelfoghatóvá, de bűnösségeit nem.” Az adókikerülés, adókijátszás, adócsalás vagy az adótervezés fogalmi elkülönítése elméletileg sem jelent könnyű feladatot. Nyikos Eszter⁵⁶ szerint az ilyen magatartásokat adóellenállásnak nevezik, amelynek lényege, hogy egyes adózók vagy adózási csoportok, nem az adópolitika elvonásai szerint cselekszenek, nem az előírt magatartást tanúsítják, abból a célból, hogy az általuk befizetendő adó összegét csökkentsék.

A gyakorlatban azonban ennek a magatartásnak a pontos minősítése nehézséget jelenthet. A nemzeti adójogszabályokat és a szakirodalmat vizsgálva szembetűnő, hogy mennyire bizonytalan a formák gyakorlati elhatárolása. Ennek az az oka, hogy az

⁵⁵ Kiss Sándor: Gondolatok az adócsalásról. Belügyi Szemle, 1995/12. 58. o.

⁵⁶ Nyikos Eszter: Adóminimalizálás és bűncselekmény az adójogban. Collega II. évf. 10. sz. 60-65. o.

adó jogszabályok és a nemzetközi szerződések terminusai nem egységesek. Az államok nagy részében a törvénykezés két típusba sorolható: az adóminimalizálás elleni törvénykezés vagy általános, vagy speciális jogi szabályt alkot. Az általános átfogó szabályozás előnye, hogy a törvényhozó mozgástere nagy és rugalmas. Ilyen szabályokat találhatunk Dél-Amerika számos országában, valamint Olaszországban, Ausztráliában és Svédországban 1985-től. Az ausztrál példa szerint bármilyen megegyezés abszolút érvénytelen lesz, amennyiben közvetve vagy közvetlenül adókijátszási-kikerülési célja van, vagy lehet. A másik hasonló megoldás a svéd modell, amelyben azt vizsgálják, hogy a tranzakció természetes módon és céllal jött-e létre, vagy mesterkélt és célja az adójog általános elveivel ellentétes adókedvezmény igénybevétele.

Más országokban, elsősorban Angliában, és az USA-ban a bíróságok nem akarnak a jog betűjén túlmerészkedni, ezért az ellenőrzést a speciális törvényekre helyezik. Ez azonban mindig lemarad a minimalizálási törekvések mögött, és gyakran választani kell a nagy adóveszteségek és a visszaható hatályú törvényhozás között.

Földes Gábor⁵⁷ kategorizálása szerint az „adókijátszás” (tax evasion) megítélése alapvetően eltér az adókikerüléstől. „Az adókijátszás nem szűkíthető le az adójogszabályok büntetőjogilag üldözendő megsértésére, az adócsalásra, vagy más – bűncselekményekre, amelyek az adómenekülést szolgálják.” Rámutat arra, hogy vannak olyan magatartások, amelyek a jogrendet és a büntetőjogot nem, vagy csak kis mértékben sértik és így szabálysértésnek minősülnek, ugyanakkor megvalósításuk az adójog részeként jelentkezik.” (pl. a személyes kiadások üzleti ráfordításként történő elszámolása.)

⁵⁷ Földes Gábor: Pénzügyi jog I. KJK Bp. 1997. 116. o.

Ezzel szemben az adókikerülés (tax avoidance) „az adóminimalizálás legális formája”⁵⁸. Azt jelenti, hogy az adózó kihasználja a meglévő joghézagokat, konzisztencia-zavarokat az adórendszerben a különböző adók között vagy egyes adók szintjén és ezáltal csökkenti adóterhét.” Ez más megközelítésben az adóterhek optimalizálását jelenti, amelyben a személy vagy vállalkozás a számára legkedvezőbb eredménnyel járó adófizetési és jövedelmi kombinációt választ. Ez tehát az adózók válasza az adópolitikai döntésekre.⁵⁹ Ezt adóoptimalizálásnak is nevezhetjük.

Az adókijátszás az eddigiekkel szemben az adótörvény, az adókötelezettség illegális eszközök igénybevételével történő megsértése. Ettől elkülöníthető az adómegtagadás, mint a polgári engedetlenség egyik formája, amely nem büntetőjogi, hanem inkább politikai-jogfilozófiai kérdés.

Uckmar⁶⁰ professzor szerint nehéz az adóteher minimalizálásának formáit pontosan meghatározni. „Az adókikerülés és az adócsalás fogalma azon adózási magatartások széles körét fedi le, amelyek az adóteher csökkentésére irányulnak. Ennek egy része iránt azonban sem a Kincstár, sem a törvényhozók nem tanúsítanak érdeklődést. (Pl. ha az egyén tartózkodik bizonyos adóztatott termékek fogyasztásától és így kikerüli az ÁFÁ-t, vagy azért nem végez bizonyos tevékenységet, hogy az adóalapja ne növekedjen.) Az adókijátszás fogalma ehhez képest: „Az adófizető kikerüli az adófizetést anélkül, hogy kikerülné az adókötelezettségeit, és még a törvény rendelkezéseit is sérti.”⁶¹ Pontosabban fogalmazva; az adókijátszás egy konkrét adójogi rendelkezés megsértése, amelynek meghatározott pénzügyi hatása van a közbevételekre és amely önmagában gazdasági jellegű.” Uckmar vizsgálta e magatartás elemeit és fontosnak tartotta

⁵⁸ Földes Gábor: I.m. 113. o.

⁵⁹ Földes Gábor: I.m. 118. o.

⁶⁰ Uckmar: I.m. pp. 20

⁶¹ Uckmar: I.m. pp. 21

kiemelni azt, „hogy az adókijátszás magába foglalja az adókötelezettség felismerését, tehát azt a magatartást, amit a törvény előír. Éppen ezért a kijátszás fogalmába beletartozik a mulasztás, az adózó tudatos cselekvése.” Egyes országokban azonban nem vizsgálják a szándékot, csak azt, hogy milyen következményei vannak az adózásban.⁶² A gyakoribb az, hogy az adóhatóság vizsgálja az adózó szándékát, és adócsalásról beszélnek, ha a szándékosság – az adóhatóság megtévesztésével, hamis információk közlésével – megállapítható.

Az ausztrál G. S. Wheatcroft⁶³ professzor „A törvényhozás és a bíróságok szemlélete az adóteher minimalizálása területén” című cikkében megkísérelte definiálni az adóteher minimalizálását, és a következő fogalmat ajánlotta: „Az adóteher minimalizálása az adó kijátszása törvénysértés nélkül.” Ezt elkülönítette az adócsalástól, hiszen az adóteher minimalizálása legális, az adócsalás illegális. Az indíték azonban mindig alapvető elem az adóteher minimalizálásában. Azt, aki azért fogad el egyet a lehetséges lépések közül, mert az megmenti az adótól, meg kell különböztetni attól, aki ugyanezt fogadja el, de egészen más indokból. Az adóteher minimalizálási- tranzakció olyan, amelyet nem választanának, ha az adó megtakarítási elem nem lenne jelen. Ezért adóteher minimalizálásáról akkor beszélhetünk, ha a jogügylet csökkentené az adót, e célból jön létre, törvényi eszközöket használva, de amelyet a jogalkotó nem kíván bátorítani.”

Másutt a viselkedés rosszhiszeműségét is vizsgálják, tehát azt, hogy az információközlés közvetlen célja a kijátszás volt-e, vagy csak egyszerűen rosszul értelmezte az adóalany a jogszabályt. Néhány államban (Ausztrália, Görögország, Svájc, Olaszország, Franciaország) az adókijátszás esetében nem szükséges a csalás

⁶² Regerio of Amoró; 1995 Brasil gets thoughts on Tax Crime. International Tax Review Dec/Jan. pp. 46.

⁶³ Wheatcroft, G. S; 1955 The Legislation and Attitudes of ... May

szándéka sem az adófizető részéről. Büntetőjogi szankció esetében azonban vizsgálják, hogy tudatos, szándékos magatartás vezetett-e az adócsaláshoz. Néhány országban- így Izraelben, Németországban, Argentínában- a szándékot külön értékeli a bíróság, a büntetőjog általános szabályai alapján. Tudatos kijátszásra következtethetnek tanúvallomásokból, könyvelések közötti ellentmondásokból, dokumentumokból.

Adócsalásról (tax fraud) akkor beszélhetünk, ha az adófizető szándéka az adókijátszás egy speciális formájához vezet, amelyben az adófizető célja az, hogy tudatosan kikerülje az adót, amely egyébként esedékes lenne, és ezt a magatartást büntetni rendelik. Legmarkánsabban a svájci szövetségi jog tesz különbséget a legszélsőségesebb adócsalás érdekében, amikor kimondja: akkor nyújt jogsegélyt, ha az eljárás tárgya a svájci terminológia szerint kifejezetten adócsalás (tax fraud) és nem adókikerülés (tax avoidance). Viszonyításként az Európai Kiadatási Egyezményt használva, akkor adnak pozitív választ, ha a magatartás a kiadatást kérő állam törvényei szerint is adóbűncselekménynek, törvénysértésnek felel meg.”

Az adókikerülésnél Uckmar a jogi szabályozatlanság elemét emeli ki. Definíciója szerint az adókikerülés az adókötelezettség csökkentése, elhalasztása, vagy elkerülése az adózás területein, amelyeket a törvényhozás szabályozni kívánt, de valamilyen okból azt nem tette meg. Itt tehát jogi sérelemről nem, csak szabályozási problémáról beszélhetünk. Véleménye szerint élesen megkülönböztethető az adókijátszás (tax evasion), tehát az adótörvények közvetlen megsértése, és az adóelkerülés (tax avoidance), amely akár elfogadható formája is lehet az adócsökkentésnek.

Néhány ország tagadja az adókikerülés kifejezés jogi jelentőségét. Ezen álláspontok törésvonalai két ok mentén húzódnak meg:

a/ Ahol az adójognak csak a szándékos közvetlen megsértése büntetendő, ott az adójogi norma közvetett megsértése (kikerülése) teljesen törvényes, így az adókikerülés jogi szempontból lényegtelen, hiszen csak az adótervezés eszközének minősül.

b/ Ahol a törvény a nem szándékos jogsértést is büntetni rendeli, a kikerülés terminus teljesen lényegtelen, mert a kikerülés illegális formáját az adókijátszás fogalma amúgy is tartalmazza.

Davis⁶⁴ nem lát lényeges különbséget az adókikerülés és tervezés között. Úgy vélik, nincs anyagi vagy jogi különbség. Az adófizető az adótervezésnél úgy alakítja vállalkozói aktivitását, hogy speciális adózási előnyöket szerezzen. Nehéz megvonni a határvonalat, hiszen a célok mindkét esetben azonosak, és az eszközök az illegalitás határán mozognak. „Az adókikerülés elfogadhatatlan előnye gyakran csak szubjektíven határozható meg.”⁶⁵

Az angolszász országokban épp e bizonytalanság miatt helyezték a vizsgálódás középpontjába a jogügyletet, valamint annak megalapozottságát és formáját. A common law országokban hagyomány, hogy az adófizetőnek joga van saját adóterheit minimalizálni.⁶⁶ Nagy jelentőségű alapelvet fogalmazott meg Learned Hand amerikai bíró a *Comissioner vs. Newman* ügyben:⁶⁷ „A bíróságnak újra és újra ki kell fejtenie, hogy nincs abban semmi elítélendő, ha valaki úgy intézi az ügyeit, hogy a lehető legkevesebb adót kelljen fizetnie. Mindenki ezt csinálja, gazdag és szegény, és mindenki jól teszi ezt, hiszen senkit nem terhel olyan társadalmi kötelesség, hogy több adót fizessen, mint amennyit a törvény

⁶⁴ Davis; *Can Haig Taxation Be Enforce Tax Avoision* pp. 63-75.

⁶⁵ Skinner, G, J, B; 1982 *Improduction Tax Avoidance, Tax Evasion* Editor: Goldsmith London pp. 1-5.

⁶⁶ Carragata; *I.m.* pp 62

⁶⁷ Idézi Carragata: *I.m.* pp 92.

megkövetel. Az adó kikényszerített behajtott pénzösszeg, nem pedig önkéntes hozzájárulás. Többet követelni az adóerkölcs nevében üres frázis.” Carragata hozzáteszi:⁶⁸ „Minden ember fel van hatalmazva arra, hogy úgy intézze ügyeit a vonatkozó törvény hatálya alatt, hogy minél kevesebb adót kelljen fizetnie.” Ha ez sikerül neki, akkor eljárása méltánytalan lehet ugyan az adóhatósággal és más adófizetőkkel szemben, de nem kényszeríthető több adó fizetésére.” Az adó legális csökkentésére irányuló törekvés nem tekinthető úgy, mint társadalmilag elítélendő magatartás. Kizárólag a jogalkotó felelőssége ezeknek a törvényi kikapuknak a bezárása, és a még megengedhető adózási célok és kedvezmények lényegének szabatos jogi megfogalmazása. Egyértelmű, és szándékait pontosan definiáló adójogszabályokra van szükség. Ez az alapvető feltétele annak, hogy alkalmazni lehessen az 1970-es években kialakult módszert a jogügylet valóságos tartalmának, céljának megismerését, amely gyakorlatot a magyar adórendszer is követ. Ennek vizsgálata alapján az úgynevezett „tartalom a forma előtt” vagy a „formaságokkal visszaélés” elve alapján adókikerülésnek minősül az a tranzakció, amelynek kizárólag az adóminimalizálás volt a célja, amit mesterkéltnak, vagy nem életszerű módszerekkel valósított meg. Adócsalás pedig az, ha mindezt törvénytelen eszközökkel érik el. Ezt az elvet az angolszász és a skandináv országok alkalmazták elsősorban. Tehát két lényeges elemet vizsgálnak. Egyfelől azt, hogy a jogügyletet legális formában bonyolították-e le, és annak alkalmazása szokásos vagy helyénvaló volt-e, és elvezetett-e az adóvisszaéléshez. Másfelől az üzlet lényegét, tartalmát vizsgálják lépésről lépésre, azaz azt, hogy a tranzakciók indokoltak voltak-e. A jogügyletek valódi tartalmának, az üzleti célnak a vizsgálatát tartja az egyetlen tényleges eszköznek Uckmar professzor is. A jogalkotók és jogalkalmazók Hollandiában, Ausztráliában, Izraelben semmisnek tekintik azokat a jogügyleteket, amelyeknek kizárólagos célja az adó kijátszása. Az Egyesült Államokban az

⁶⁸ Carragata: I.m. pp 93

adómegettakarítás mellett vizsgálják azt, hogy van-e más üzleti cél, illetve motiváció, ami előfeltétele a tranzakciónak. Svédországban elfogadhatatlannak tartják azokat a tranzakciókat, amelyekben az adóalany csak az adókijátszás érdekében cselekszik, de irracionálisan vagy mesterkéltén éri el ezt a gazdasági eredményt. A „tartalom a forma előtt” elvnek megfelelően a hatóságok értékelik azokat a tényeket, amelyek gazdasági jelentősége és eredménye ellentétes a formális tartalommal. Ez azonban nem egyszerű, hiszen ennek feltétele, hogy a bíróságok részletesen ismerjék az adónormákat és használatukat. Ennek kivédésére az adókijátszók egyre kifinomultabb és multinacionális megoldásokat dolgoznak ki. Erre válaszul dolgozták ki az USA-ban, Japánban a „lépés tranzakció” doktrínáját. E szerint a jogügylet aktusait külön-külön és egészében is kell vizsgálni, és a végeredményhez képest adóztatni.

A vita a fogalmak alkalmazásánál az angolszász országokban az 1960-as években indult. Kiváltó oka a Carter Bizottság⁶⁹ 1966-os beszámolója, amely szűkszavúan fogalmazta meg: „Az adófizetés elkerülése jogszerű, annak kijátszása pedig jogellenes.” A jog feladata meghatározni, hogy mi engedélyezett, és mi nem az. Bracewell – Millenes ehhez hozzáfűzték: „Ha a jog nem fejezi ki magát egyértelműen, vagy pontatlanul fogalmaz, csak a parlamentet és az államkincstárat lehet hibáztatni; nem az adófizetőket. Mivel az Egyesült Királyságban az adójogszabályok nem szolgálnak az adófizetés elkerülésének hiteles definíciójával, ez mindenképpen azt sugallja, hogy a kérdés még nem tisztázott.”⁷⁰ Véleményük szerint a kikerülésnek néha pejoratív felhangja is lehet. Fontos, hogy amikor kikerülésről beszélünk, néha kijátszást kellene mondanunk, mert jogi és morális szempontból különbözőek, bár gazdasági hatásaik nagyon is hasonlóak. Idézik Shenfield professzort, aki az adókikerülés négy kategóriáját különbözteti meg.

⁶⁹ Carter Commission Report: Report of the Royal Commission of Taxation Ottawa 1966 pp. 538

⁷⁰ Bracewell – Millnes; l.m. pp 9-10.

a/ olyan döntés, amelynek következtében valaki nem tesz szert bevételre, vagy nem jut olyan tőkéhez, vagy nem vásárol adózott árut. Uckmar ezt a kategóriát adómegtakarításnak nevezte.

b/ A kormány által biztosított adó kivételek és kiváltságok elfogadása. Az adófizető mintegy megtervezi a jövedelmi-adózási struktúráját, a jogszabályok megsértéséről nincs szó. Ezt a lehetőséget a jogalkotó teremtette meg.

c/ Az üzleti céljait az adójogi hatásokra figyelemmel határozza meg. A törvényes eszközökkel kihasználja a jogalkotási hiányosságokat. Ez az eljárás legális, de a jogalkotó nem támogatja, hisz az adójogi normának nem célja az ilyen magatartás kiváltása. A jogalkotó itt legfeljebb a kiskapuk bezárásával reagálhat.

d/ Olyan jogügyletek, amelyeknek a kizárólagos célja az adókijátszás. Ezek általában színlelt tranzakciók. Ezeket akár adócsalásnak is nevezhetjük.

Illersic professzor adókikerülésnek nevez minden olyan cselekményt – legyen az törvényes vagy törvénytelen – ami elsősorban arra irányul, hogy csökkentse az adófizetést. Az adókikerülés hat csoportját különítette el, a kormány magatartásától függően.⁷¹

a/ A kormány magatartása szándékosan ösztökél az adókikerülésre. Néhány adó megfizetésének be nem következtét, elmaradását a kormány kifejezetten akarja: például a vámtarifák célja elsősorban az, hogy csökkentsék a behozatalt, nem pedig az, hogy adóbevételt hozzanak.

⁷¹ Illersic, A. R; 1979 The Economics of Avoidance the Institute of Economic Affairs pp. 25.

b/ A kormány néhány tranzakciót mentesít az adózás alól, különböző okokból. Ilyen lehet az adóbeszedés költségeinek megtakarítása vagy egyéb politikai cél.

c/ Megtúrt adókerülés. A kormány eltűri néhány adó elkerülését, mint például a túlórázás megtagadása esetén a munkavállaló jövedelemadójának csökkenését.

d/ Nem helyeselt adóelkerülés. A kormány helytelenít bizonyos mesterkélt ügyleteket, melyek célja törvényes keretek között az adófizetés csökkentése, és ez a megállapítás magában foglalja azt, hogy a jogalkotó törvény módosításával kívánja ezt megakadályozni (pl. drága autók lízingelése).

e/ Tiltott adóelkerülés esetén, egyes cselekményeket megtilt a jog, a jövőre vonatkozóan is.

f/ Jogellenes adókikerülés tilalma, visszamenőleges jogi hatállyal. Bizonyos jogügyleteket a kormány annyira ellenez, hogy visszaható erejű törvényt alkot az adóelkerülésből realizált haszon megsemmisítése érdekében. Az angol parlament által 1987-ben megalkotott „Finance Act” 31 § 1976. április 6-tól visszamenőlegesen érvénytelenítette a határidős árutőzsdei ügyletek akkori szabályozását.

A jogkövetési problémák definíciószerű meghatározásában, és az adócsökkentés értékelésében jelentős különbségek találhatók az országok között. Átfogó és egységes nemzetközi adójogi elveket a „tartalom a forma előtt” vagy a „joggal való visszaélés” doktrínáján kívül alig találni. A nemzeti szabályozásokat befolyásolják más jogszabályok - számviteli, vám, jövedéki, társasági stb.-, törvények megoldásai. Hatékony fellépés azonban csak az egységes és összehangolt nemzetek feletti jogi megoldások alkalmazásától várható.

I.4. Az adókikerülés elleni nemzetközi fellépés

1980-ban az OECD Pénzügyi Tanácsa⁷² kiadott egy jelentést „Adó alóli kibúvás és elkerülés” címmel, amelyben kifejtette, hogy milyen jogi és igazgatási teendője lenne a tagországoknak az adóelkerülés elleni küzdelemben. Az OECD egy ad hoc Szakértői Bizottsága az adóegyezmények és az adóigazgatási együttműködés szerepét hangsúlyozta.

1980-ban az Európa Tanács eszmecserét tartott a „Nemzetközi Adóelkerülés és Kijátszás” témájáról. 1982-ben a CIAT XVI. (Inter American Center of Tax Administration) ülésének fő témája az adó nemfizetése volt. Ugyanezzel a témával foglalkozott az International Bar Association XI. kongresszusa is „Menekülés a nemzetközi tranzakciók adóztatása elől” címmel.

A Nemzetközi Pénzügyi Szövetség 1971 óta többször is foglalkozott az adóelkerülés nemzetközi aspektusaival. 1980-ban a Párizsi Szemináriumok témája volt ez, és a Megoldás az Adóparadicsomok kérdéseire – Hasznuk és hátrányuk címet viselte.

Az adókijátszás elleni nemzetközi összefogás első jelentős eredményeként 1977 januárjában létrehozták az Adócsalás és Adócsalás Ügyeivel Megbízott Pénzügyi Bizottsági Munkacsoportot, egy OECD Tanácsi ajánlással. Ez a Bizottság egy dokumentumot alkotott, amelyben a helyzet értékelése mellett definíciószerűen meghatározták az adókikerülés rendszerét.

Véleményük szerint⁷³ az adócsalás az adófizető azon cselekedete, amely a törvény megsértésével jár, és az adófizető szándékát csak az adóelkerülés motiválja. Az adóelkerülésen belül a dokumentum megkülönbözteti az enyhébb szabálytalanságokat (pl. az adóbevallás késedelmes benyújtása) és a súlyosabb

⁷² Tax Evasion and Avoidance Report by the OECD Committee on Fiscal Affairs

⁷³ Tax Evasion and Avoidance Report by the OECD Committee on Fiscal Affairs

mulasztásokat, mint a hamis nyilatkozatok, hamis számlák kibocsátása. A dokumentumban ennek megfelelően ezek differenciált jogi megközelítését ajánlják.

Az 1948-ban megalakuló OEEC, majd 1961-től OECD irányelveinek a fenntartható gazdasági növekedés, foglalkoztatottság, világkereskedelem bővítése megvalósulásának érdekében, rákényszerült az adózási problémák kezelésére. Ennek érdekében az OECD Pénzügyi Bizottsága kibocsátott egy egyezménytervezetet, a jövedelem és a tőkejövedelmek kettős adóztatása elkerülésének érdekében. A Bizottság 1977-ben kidolgozta a kettős adóztatási modellegyezményt a jövedelmekkel és a vagyonnal kapcsolatban, továbbá a jövedelem és a tőkejövedelmek kettős adóztatásának kiküszöbölése érdekében új magyarázatokat is kidolgozott az egyezmény értelmezésére vonatkozóan. 1992-ben kialakult az OECD Adó Mintaegyezményének jelenleg is hatályos szövege.

A Modell Egyezmény röviden foglalkozott az adóelkerülés szabályozásával. A 9. cikkely kimondta, hogy amennyiben a kapcsolt vállalkozások az egymás közötti ügyleteikben a szokásos piaci ártól eltérő árat érvényesítenek, akkor az adóhatóságnak lehetősége van azt a piacon működő szokásos árhoz igazítani. Ehhez azonban hozzátartozik, hogy:⁷⁴ „amikor az egyik államban az adóhatóság az adóalapot megnövelte, akkor a másik érintett államban az adóalapot ezzel az összeggel csökkenteni lehet. Magyarország azonban ezzel a ponttal nem értett egyet, és fenntartja magának a jogot, hogy e rendelkezést ne alkalmazza.” Az úgynevezett transzfer árak megítélésének és jelentőségének felértékelődését mutatja, hogy 1995-ben az ezekre vonatkozó ajánlásokat három külön kötetben gyűjtötték össze.⁷⁵

⁷⁴ Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog I. KJK Bp. 1999. 208. o.

⁷⁵ McDaniel, P, and Stanley, S; 1985 Surrey International Apects of Tax Expenditures Kluwer Wichmann, M; 1996 Kay Statements on Compliance Practices in the OECD 1995 Transfer Pricing Guidelines Intertax vol 24. No. 11. pp.410-415.

Az egyezmény másik adóelkerülésre vonatkozó irányelve szerint az adóegyezmény által nyújtott kedvezményeket csak a jövedelem igazi haszonélvezője, a tényleges gazdasági tulajdonos élvezhesse és az adóegyezmény rendelkezéseit ne lehessen alkalmazni csak azért, mert a jövedelem jogi tulajdonosa az egyezmény országában belföldi illetőségű. Az egyezmény egyik kulcsmondata az érdekek egyensúlyának megfogalmazása, amely mind az adózók, mind az adóigazgatás érdekeit figyelembe veszi.⁷⁶

Skinner professzor az adóelkerülés elleni nemzetközi jogi helyzetet úgy jellemezte, hogy „bár a részletes törvénykezés az OECD országokban, valamint a gyakorlati megközelítése az adócsalás és az adókikerüléssel kapcsolatban különböző, úgy tűnik ezek kiterjedése és működése hasonló. A mesterkélt adótervezés elvét fokozatosan semlegesíti a joggal való visszaélés elvének alkalmazása, vagy a jogi formákkal való visszaélés doktrínája. Ilyen esetekben az adóhatóságok leggyakoribb eljárása, hogy olyan mértékű adót állapítanak meg, mint amit a hasonló legális ügyleteknél.”⁷⁷

I.4.1. Az Európai Unió szabályozási kísérletei

Az EEC növekvő érdeklődését a téma iránt az 1975. február 10-i Tanácsi Határozat is jelezte, amit egy, az adóhatósági együttműködést szabályozó irányelv is követett (1977).

Az EU adóharmonizációs folyamatát azonban alapvetően meghatározza, hogy a tagállamok egységes és dinamikus rendszert csupán a közvetett adók területén építettek ki. Nem jött létre a négy szabadság – a Római Szerződés 2. cikkelyében megfogalmazott elveinek – adójogi konzekvenciáinak következetes, minden

⁷⁶ Key Statements on Compliance Practices in the OECD 1995 Transfer Pricing Guidelines Intertax 1996/11 411

⁷⁷ Skinner; I.m. pp 7

adófajtára történő meghatározása. A közösség célja nem egy közös transznacionális adórendszer, egy új szolgáltatási ellenőrzési dimenzió megteremtése lehetett. „A közösségi adóharmonizáció tehát egy olyan jogközelítési folyamat, ahol a közelítés fő célja a közös piac megfelelő működéséhez szükséges közösségi, illetve tagállami adószabályozás megteremtése.”⁷⁸ Lényeges előrelépés a közvetett adók területén: az áfában⁷⁹, a jövedéki⁸⁰ adóban, és az adóigazgatási⁸¹ együttműködésben és az adóelkerülés kivédése érdekében hozott rendelkezések körében tapasztalható.⁸²

Az adókikerülés elleni küzdelem, mint deklarált célkitűzés ahhoz a felismeréshez kapcsolódott, hogy a 88/361 EU direktíva alapján megvalósult a tőkeáramlás liberalizációja, ugyanakkor az adókikerüléssel kapcsolatban szabályozási hiányosságok figyelhetők meg.

„A 88/361-es irányelv célként tűzte ki a 6. § (5) bekezdésében, hogy a Bizottságnak 1988 december 31-ig elő kell terjesztenie a Tanácshoz egy olyan tervezetet, amely az adókikerülés, illetve az adókijátszásból adódó kockázat megszüntetését, vagy csökkentését célozza, összefüggésben az egyes nemzeti adórendszerek eltéréseivel, illetve ezen rendszerek alkalmazásának ellenőrizhetőségével.”⁸³ A Tanácsnak 1989. június 30-ig el kellett készítenie egy állásfoglalást a kamatjövedelmekkel kapcsolatos „visszatartott adóról” (withholding-tax). Eszerint a kifizetőnek egy kötelező, legalább 15 %-os minimumadót kellett levonnia.

⁷⁸ Az Európai Közösség Adójoga. KJK 2000. 18-19. o.

⁷⁹ 91/680/EGK irányelv (OJL 376/1., 1991. december 31.)
92/111/EGK irányelv (OJL 384/47., 1992. december 30.)

⁸⁰ OJC 250/3. (1987) alkoholos termékek.

OJC 250/4. (1987) olajtermékek

OJC 251/3-4. (1987) ásványolaj

OJC 262/8. (1987)

⁸¹ 218/92/EGK rendelet (OJL 24/1., 1992. február 1.)

⁸² Usher, J, A; 2000 The Law of Money and Financial Services in the European Community OXFORD pp. 47

OJ 1988 L 178/5. Com (1998) 295 final (20 May 1998)

⁸³ Usher, J, A; l.m. pp. 48

A Tanács 1997 decemberi ülésén hasonló módon a megtakarított jövedelmek tényleges adózási minimumáról szóló előterjesztést tárgyalta meg. 1998-ban előterjesztettek egy direktívát⁸⁴ (COM (1998) 295 final (20 may 1998) együttműködési modell néven, mely szerint a tagállam vagy visszatartott adót alkalmaz a forrásoknál, vagy információt szolgáltat más tagállamoknak a megtakarításokból adódó jövedelmekről (income from savings). Tehát minden tagállamnak a konzisztens-modell szerint két választása lehet: vagy bevezeti az információs rendszert, vagy alkalmazza a visszatartott adókat. A választás vagyis az. Ezt a szabályt a függő (dependent territories) területekre és a társult országok tekintetében is alkalmazni kellene.

A 11. cikkely alapján a Közösségnek tárgyalásokat kell kezdeményeznie a legfőbb külső kereskedelmi partnereivel, akár bi-, akár multilaterális alapon, azért, hogy biztosítsa a megtakarításból származó jövedelemadóztatás hatékonyságát.

Ezzel egyidőben a munkaerő-áramlással kapcsolatban felvetődött az adóhatóságok szerepének, lehetőségeinek újraértelmezése, hiszen gyakorivá vált a személyek és vállalkozások más tagállamok területére kiterjedő működése. Az Unió OJ C143, 10. 6. 86 p., 7; COM (86) 257 számú végleges irányelve szabályozta a szakmai tevékenységek kölcsönös elismerését, és a működés feltételeit.⁸⁵

Ez a folyamat igényelte a személyes és társasági mobilitás adóigazgatási szabályozását. Ezért fogadták el a tagállamok az adóhatóságok kölcsönös segítségnyújtásáról rendelkező irányelv-javaslatot (77/799/EGK irányelv OJ 336/15., 1977. december 27.).

⁸⁴ Usher, J, A; l.m. pp. 48

⁸⁵ Steiner, J; Az Európai Gazdasági Közösség jogrendszere. Babits 1990. 221. o.

A magánszemélyek adózásában nagy jelentőséggel bír a megtakarítások adóztatásáról szóló⁸⁶ (COM (98) 395 final (OJ C212/13) 1998. július 8.) irányelv javaslat. Ennek az az egyik célja, hogy megakadályozza a jövedelmek eltitkolhatóságát. A befektetési alternatívák közül megpróbálta kizárni az adóelkerülés illegális előnyeit biztosító lehetőségeket. A javaslat azonban csak a magánszemélyek külföldi befektetéseire vonatkozott, amely lehetővé tenné az államok számára egyfajta minimumadó bevezetését a belföldi illetékességű magánszemélyeknek fizetett kamatjövedelem után, 2001-től.

Érdekes képet nyújt az Európai Bíróság nemzeti adóhatóságok jogkörével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata. A magánszemélyek közvetett hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos legrégebbi ügy az 1990-es Biehl-ügy volt, amely egy külföldi állam adóelőleg beszámítási jogához kapcsolódott. (175/88. sz. ügy, Klaus Biehl v. Administration des contributions du grand-duché de Luxembourg (1990) ECR-1779.) Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy bár az adóvisszatérítés a lakóhelyhez, és nem az állampolgársághoz kapcsolható, alkalmas lehet az állampolgárság szerinti megkülönböztetésre. A Bíróság elutasította Luxemburg állam érvelését, miszerint a luxemburgi törvények tiltják az adóvisszaigénylés külföldieknek történő visszatérítését, mert érvelésük szerint az adóigazgatás nem képes az évközi lakhelyváltoztatásokat követni. Ezért az eljárás alkalmas lehet az adókikerülésre. Az Európai Bíróság ezt nem fogadta el és megállapította, hogy az adóigazgatási szempontoknál fontosabb az a magánérdek, hogy elkerüljék a kettős adóztatást. Éppen ezért az adóelőleg megállapításánál figyelembe kell venni és be kell számítani a másik tagállamban történt levonásokat.

Nagy vitát váltott ki és megosztotta a szakmai közvéleményt az Európai Bíróság Bachmann-ügyben (C-204/90) hozott döntése. Hans-Martin Bachmann német állampolgárként Belgiumban

⁸⁶ Az Európai Közösség Adójoga. I.m. 25. o.

dolgozott és folyamatosan német biztosítási kötvényeket vásárolt. Belgiumban az életbiztosítási kötvények díja az adóalapból levonható, de csak akkor, ha belga biztosítónál, Belgium területén fizetik be azt. Bachmann számára ezt a lehetőséget a belga adóhivatal megtagadta, és ezért ő a munkavégzés és a személyek szabad áramlásának elvére hivatkozva, diszkrimináció miatt beperelte a belga államot.

A Bíróság azonban elfogadta Belgium képviselőinek azt az érvelését, hogy a nyugdíj adóköteles, de azt annak megszerzésekor Bachmann Németországban teljesítheti majd, ezért Belgium nem élhet majd jövőbeni adóztatási jogával, így a kedvezményt sem adhatja meg. Ezzel a döntésével a Bíróság elfogadta, hogy egy nemzeti adózási érdek fontosabb lehet, mint a négy szabadság érvényesülése.

Néhány évvel később a Bíróság álláspontja módosult és a Wielock-ügyben (C-80/94) ezzel ellentétesen foglalt állást. Wielock belga állampolgárként Hollandiában folytatott fogorvosi praxist és a holland adóhatóság megtagadta, hogy adóalapcsökkentő tételként érvényesítsen egy belga székhelyű önkéntes nyugdíjpénztári befizetést. Ítéletében a Bíróság rámutatott arra, hogy az azonos helyzetben lévő adózók illetékességük szerinti megkülönböztetése akkor diszkriminatív, ha a hasonló helyzet ellenére eltérő szabályokat alkalmaznak. Mivel Wielock minden jövedelme Hollandiából származott, a belföldi összehasonlíthatósága fennállt, bármilyen - pusztán illetékességi - különbségen alapuló külön elbánás diszkriminatív.

Fontos következményei voltak a leghíresebb adóügyi bírósági döntésnek, amely a Schumacher (279/93. sz. ügy Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacher-ügyben ((1995) ECR I-0225) hoztak. Schumacher belga állampolgárként Németországban dolgozott és minden bevételét ott szerezte, és a német-belga adóegyezmény szerint jövedelme Németországban

adóztatható volt, bár illetősége belgiumi maradt. A német adórendszer viszont több pontban hátrányos helyzetbe hozta, mert Németországban a nem belföldiek helyzete nem azonos a németországi illetékességűekkel. Schumacher így nem alkalmazhatott családi adózást, nem igényelhetett vissza adóelőleget, és nem érvényesíthetett adójóváírást. Az Európai Bíróság ebben az esetben megállapította a közvetett megkülönböztetést, amelyet nem indokol az illetékesség szerinti megkülönböztetés, hiszen Schumachernek kizárólag Németországból származó jövedelme volt. Ez a hullámzó ítélkezési gyakorlat valószínűleg nem segíti a jogkövetésre vonatkozó egységes jogi szabályozás kialakulását.

Jelentős hatást gyakorolt az adóelkerülés elleni küzdelem, nemzetek közötti közelítésében az 1985-ben kiadott Fehér Könyv.⁸⁷ A közvetlen adózás területén lényeges változásokat ugyan nem eredményezett, de foglalkozott a határokon átnyúló (cross-border) tevékenységekkel. Ennek eredményeként új javaslatok, majd irányelvek születtek a fúziók, az anya- és leányvállalatok adóztatásával összefüggésben, illetve a kapcsolt vállalkozások közötti elszámolóárakkal kapcsolatban.⁸⁸ Ez a jogalkotási folyamat, valamint az Onno Ruding Bizottság munkája, legalább némi elméleti segítséget nyújtott az adóelkerülés nemzeti szabályainak átalakításához.

I.5. A nemzeti szabályozás formái

I.5.1. Svédország

Svédország a világon elsőként 1931-ben megkísérelt általános adókikerülési szabályokat alkotni. Ennek indoka lehetett, hogy Svédországban már a XIII. századtól egységes adórendszert

⁸⁷ Az Európai Közösség Adójoga. I.m. 25. o.

⁸⁸ 90/434/EGK irányelv (OJL 225/1.) 1990. augusztus 20.
90/435/EGK irányelv (OJL 225/6.) 1990. augusztus 20.

alkalmaztak⁸⁹ és a mindenkori adóterhelés igen jelentős volt. Jelenleg is az EU-n belül a legmagasabb az adóterhelés, hiszen GDP-hez viszonyított aránya eléri az 55,2 %-t. Ennek következtében igen magas az adóeltitkolás aránya is. Hansson 1982-es becslése szerint⁹⁰ az adónemfizetés aránya eléri a GNP 3,8-5,5 %-át. Az 1980-as években minden felnőtt állampolgár évi 2300-3000 SEK-t takarított meg. Hansson szerint ennek kiküszöbölése esetén az adókat 46 %-56 %-kal lehetne csökkenteni. Az adóelkerülés elleni általános szabályok alkalmazását 1954 és 1963 között több alkalommal javasolták a svéd adószakértők, de még a szocialista kormányok sem terjesztették a Parlament elé, tartva a közfelháborodástól. Az első lépésnek az 1976-ban elfogadott Closed Companies Act of 1976 (1976. 85) és a Tax Avoidance Act of 1980 (1980: 865) tekinthető, amelyek együttes alkalmazása volt a lényeges. Az adókikerülés elleni törvény 1981 január 1-től 1985 december 31-ig volt hatályban és ekkor váltotta fel a jelenlegi szabályozás.⁹¹

A svéd jogászok és bírák egy része vitatta, hogy egy rövid általános szabály egyértelmű és kifejező lehet. Úgy érveltek, hogy egy ilyen megoldás csak az állampolgári jogbiztonságot csökkentené, és az adófizetőket kiszolgáltatott helyzetbe hozná a jogügyletek megítélésénél.

Az 1985-ös svéd adótörvény (SFS) szerint⁹² az adócsalás (skatterbrott – adóbüntett) büntetendő azokban az esetekben, ha szándékos vagy nagyfokúan gondatlan magatartásból származik. Adóbüntett esetén a hiányzó adót és adópótlékot is kivetnek.

⁸⁹ Pap Zoltán: A svéd adóhivatal információs rendszerének polgárbaráttá tétele. Pénzügyi Szemle, 1998/4. 290. o.

⁹⁰ Hansson; Svensk Skattetidning 1982 pp. 34. közlésezi Berkström pp. 601.

⁹¹ Berkström, S; 1983 Tax Evasion in Sweden. Cahiers de droit fiscal international Vol. LXVIII. Venice pp. 601-602.

⁹² Görde, H, S; Report of Sweden Editor Goldsmith I.m. pp. 70.

Az adókikerülés (botteflykt) esetén az adófizető felismeri és kihasználja az adórendszer biztosította előnyöket. E két cselekményt jogilag élesen nem képesek szétválasztani. Az elhatárolást a jogügylet részleteinek elemzése után végezhetik el. Az adóhatóság a szerződések tartalmát is vizsgálja, és alkalmazza a színlelt jogügylet fogalmát.

Mindezeket megkülönböztetik a teljesen legális adótervezéstől (skatteplanering), amit a törvényhozók nem tiltanak. Az adójogszabályok megsértését a pénzügyi hatóságok vizsgálják és a bonyolultabb esetekben alkalmazzák a jogügyleteknél a „lépésről-lépésre vizsgálódás-elvét”. A svéd adóhatóság elismeri az adózók választási lehetőségét, tehát az adóminimalizálás lehetőségeinek alkalmazását, de az adófizető szándéka nem irányulhat közvetlenül és kizárólag az adókikerülésére.

Az ügyletet kijátszónak minősül, ha egyszerre valósítja meg a következő három feltételt:⁹³

a/ Az eljárás tényleges következményei formálisak, célja mesterkélt, nem életszerű.

b/ Az ügylet fő indoka az adócsökkentés.

c/ Olyan adócsökkentéshez vezet az ügylet, amely ellentétes az alkalmazott szabály értelmével, vagy megkerüli a szabályokat.

Meg kell azonban jegyezni, hogy e három elv gyakorlati alkalmazását napjainkig kritikával szemlélik az adószakértők.

Egységesebb a megítélése az adócsalás nemzetközi kiterjedtségével kapcsolatban.

Érdekes módon részben önkormányzati szinten szabályozzák az adóparadicsomok, a transzfer árak és a piaci ár

⁹³ Görde, H, S; Report of Sweden Editor Goldsmith I.m. pp. 72.

kapcsolódási pontjait, a Minicipal Tax Law KL 64. § (2) bekezdésében. Ezt a problémát Svédországban 1933-tól törvényben rendezték⁹⁴ és kötelezővé tették a külföldi cégek ellenőrzését a Foreign Act-tel (1959). Külön adó büntetőtörvényt fogadtak el 1971:69-es Tax Crimes Act, amely mind a hazai, mind a nemzetközi adókötelezettségekre kiterjedt.

⁹⁴ Berkström; I.m. pp. 608.

I.5.2. Dánia

A dán szabályozás sok hasonlóságot mutat a svéd modellel, ami érthető, hiszen az adóterhelés is megközelíti a svéd redisztribúciós szintet. A dán jogszabályok hagyományosan a következő fogalmakat alkalmazzák:

„Tax evasion”-nak törvénytelen tranzakciónak minősül az adókikerülés olyan módja, amikor az adózó tevékenységéről valótlan információkat közöl, vagy a valós tényeket eltitkolja.

A „Tax avoidance” olyan jogszerű ügylet, amely az adó minimalizálásával vagy elkerülésével jár. Eszerint olyan ügylet is lehet jogszerű, ha legális eszközökkel valósítják meg, amelynek kizárólagos célja az adócsökkentés. Ebből a szempontból a dán szabályozás engedékenyebb, mint a svéd, hiszen az adminisztráció elfogadhatja az adócsökkentést az ügylet céljaként.

A „Tax Planning” olyan legális ügylet, amit racionálisan gondolkodva, az üzleti élet területén hajtanak végre.

A dán jogszabályokban a legális és az illegális adócsökkentés lehetőségei nincsenek szabatosan⁹⁵ elkülönítve. A körülményektől függően a színlelt vagy szimulált ügylet lehet adócsalás, de lehet adókikerülés is. A feltételeket a Tax Controll Act (adóellenőrzési törvény) szabályozza. Ennek 13. §-a bűncselekménynek minősíti a hiányos vagy pontatlan információ szolgáltatást is. Ennek súlyosabb esetében (jelentős kárnál) belép azonban a Criminal Law Act (Büntető törvénykönyv), amelynek 289. § alapján az adócsalás miatt kiszabható büntetés akár 4 évig terjedő börtönbüntetés is lehet, szándékos vagy súlyosan gondatlan elkövetés esetén. A szándékos vagy tudatos adócsalás mindig bűncselekmény. Az adókikerülés nem büntetendő, de ha a jogügylet

⁹⁵ Stenberre, H; Denmark Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion. Editor Goldsmith I.m. pp. 29.

sérti a jogi alapelveket, tehát színlelt, akkor jogilag semmisnek minősül.

A dán társasági adótörvény (Company Tax Act) szabályozza a külföldre irányuló vagy onnan Dániába érkező tőkemozgásokat is, az OECD kettős adóztatást elkerülő és a tőkemozgást szabályozó rendelkezései szerint. E törvény 12. §-a lehetővé teszi az ügyletek tartalmának felülvizsgálatát és a rendes ügymenet szerinti profit becslését.

Lényeges szabályozási terület az adóparadicsomok elleni fellépés. A dán adóbecslő iroda 1980 júniusában instrukciókat küldött a helyi adóalanyoknak, amelyben felhívta a figyelmet azokra a körülményekre, amelyek adóvisszaéléshez vezethetnek a nemzetközi kapcsolatokban. Figyelmeztettek, hogy kiemelt érdeklődést tanúsítanak a helyi adózók és a külföldi kapcsolataikon alapuló visszaélésekre. Leírták a transzfer árak meghatározási rendjét és emlékeztettek a tényleges piaci árak alkalmazására.⁹⁶ Mindezt megelőző szándékkal tették. A dán szabályozás jellegzetességeként megfogalmazható, hogy az adónemfizetés nemzetközi dimenzióira helyezik a hangsúlyt anélkül, hogy annak fogalmi kereteit az általános nemzetközi egyezmények szabályozási szintjénél pontosabban határoznák meg.

I.5.3. Olaszország

Az olasz adórendszer már a XIX. században alkalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek az adócsalás és adóelkerülés megakadályozására irányultak és tilalmakat, kötelezettségeket megdönthető és megdönthetetlen vélelmeket állítva fel.⁹⁷

⁹⁶ Stenberre, H; Denmark Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion. Editor Goldsmith I.m. pp. 32.

⁹⁷ Dezza, C, M; Italian National Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion Editor Goldsmith I.m. pp. 452.

A II. világháború után az alacsony jogkövetési hajlam arra kényszerítette az olasz törvényhozókat, hogy 1972-73-ban adóreformot vezessenek be. Az adóellenőrzéseket szigorították, kiterjesztették az iratmegőrzési kötelezettséget. Következő lépésként az 1982. évi 516. tv. átalakította a büntetőjogi szankciók rendszerét, olyan tényállásokat bevezetve, amelyek könnyen bizonyíthatóak, és ezáltal sokkal hamarabb büntethetők. Az intézkedések következtében az adóalap az 1980-as években tetemesen megnövekedett „és érzékelhetően megváltozott az a mentalitás, amikor valaki az adóelkerülési képességeivel dicsekedhetett.”⁹⁸

Az 1990-es évek elején új jogi normák és törvényi változtatások foglalkoztak az adócsalással, elsősorban annak nemzetközi aspektusaival.

Az olasz Pénzügyminisztérium 1992. április 24-én rendeletet bocsátott ki, amelyben felsorolta azon államok és speciális adózási területek nevét, amelyek érzékenyen érintettek az adókijátszással kapcsolatban.⁹⁹ Ezzel a kérdéssel foglalkozott még a Jövedelmi Adó Kódex (Income Tax Code).

Az olasz megközelítés jellegzetessége az, hogy sem az adócsalás elleni küzdelem általános feltételeit, sem az adócsalás fogalmát nem határozzák meg az adózásra vonatkozó törvények. Csak az utóbbi években az említett 1992-es Pénzügyi törvény tartalmaz konkrét lépéseket és szabályokat alapvetően szintén a nemzetközi gazdasági ügyletekre.

Így az Income Tax Code (ITC) 87 § (3) bekezdése a külföldi székhelyű társaságokról szól. Az ITC 76 § (5) a transzfer árakról

⁹⁸ Dezza, C, M; Italian National Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion Editor Goldsmith I.m. pp. 455.

⁹⁹ Manganelli, A; 1992 New Rules on International Tax Avoidance European Taxation IBFD X. pp.344-348.

szólt valamint az adóparadicsomokkal való kapcsolattartásról. Az egyéb jogi normák közül az 1990-es 167-es június 28-i kormányrendelet 1-4 §-a említhető, amely a hazai illetékességű személyek külföldi gazdasági kapcsolatáról és a nonprofit szervezetek adófelügyeletéről szól.

Az olasz jog ambivalens viszonyát a nemzetközi adókijátszáshoz egy, még 1973-ban kiadott 2600. számú elnöki rendelet 46. cikkelye mutatja. Ennek alapján a külföldön szerzett, de Olaszországban is adóköteles jövedelem bevallása esetén, ha a bevallás hiányos vagy hamis a hazai viszonyokhoz képest, a büntetés összegét az egyharmadával lehet emelni.

Egy 1986-os miniszteri rendelet korlátozta az olasz cégek külföldi tulajdonlásából származó profitjának hazai felhasználását.

Magának az adókijátszásnak a fogalmát az 1982. évi 516. tv. határozta meg. Az olasz értelmezés szerint az „adókijátszás az adótörvény megsértését jelenti abban az értelemben, hogy egyes tevékenység, amely adókötelezettséget eredményezne azonban nem jelenik meg legálisan, mert a hatóság elől eltitkolják.”¹⁰⁰ Ez történhet úgy, hogy meghamisítják a könyvelést, elrejtik a profitot, vagy hamis adatokat tüntetnek fel, vagy nem tesznek adóbevallást. Az adókikerülés (evasion legale) esetében a törvényben meglévő joghézagokat használják ki abból a célból, hogy az adóköteles tevékenység adóját csökkenthesse vagy iktassa ki törvényes eszközök alkalmazásával. Az ilyen jogügylet tehát törvényes. Példaként egy veszteséges vállalat megszerzése említhető.

Érdekes jogi megoldás, hogy e törvény 12. §-a kimondja: „az írott jog alkalmazása során semmilyen egyéb értelmet nem tulajdoníthatunk a normaszövegnek, mint amit a szavak egyértelmű és tényleges jelentése hordoz, az egymáshoz való viszonyuk

¹⁰⁰ Manganelli, A; 1992 New Rules on International Tax Avoidance European Taxation IBFD X. pp.351.

alapján.” Ez a feltétel jelentősen megnehezíti az olasz adókijátszás elleni harcot, hiszen nem engedi érvényesíteni az angolszász megközelítést, amelyben a törvények szellemét, célját is vizsgálják. A jogügyletek formai vizsgálata kétségtávolul visszalépést jelent napjaink fő nemzetközi elvéhez, a tartalom szerinti elbíráláshoz képest.

I.5.4. Németország

A Német Szövetségi Köztársaság adórendszerére a 70-es évektől az jellemző, hogy folyamatos elmozdulás érzékelhető az adótervezéstől az adókikerülés és az adócsalás felé.¹⁰¹ A német Általános Adótörvény (AO) 42. § kimondja: „Az adótörvényt tilos megkerülni, még olyan törvényes eszközökkel is, amely ezt lehetővé tenné. Ha ilyen visszaélés felszínre kerül, az adó a gazdasági tranzakciónak megfelelően ugyanúgy esedékes lesz, mint jogszerű eljárás esetén.” Itt tehát a jogalkotói és az adózói szándék is lényeges lehet, hiszen a jogügyleteket nem formájuk, hanem tényleges tartalmuk szerint értékelik. A valós szándékot a bíróságok minősíthetik. A joggal való visszaélés azonban nem biztos, hogy büntetőjogi következményekkel jár. Az adókikerülési szándéknak együtt kell megjelennie a jogi forma mesterkéltiségeivel.¹⁰² A mesterkéltiség vagy abnormalitás ebben az esetben azt jelenti, hogy az ügylet gazdasági eredményét a szokásos szerződésektől eltérő módon valósítják meg. Alkalmazhatják a profit telepítését, vagy tartalmazhat a szerződés feltűnően egyoldalú előnyöket vagy indokolatlanul elfogadott hátrányokat. Németországban feltétlenül alkalmazzák a „tartalom a forma előtt” elvét.

A német adójogalkotás „érzékeny” területe a nemzetközi adókijátszás és tőkemozgások adóztatása. Kiemelkedő jelentőségű volt a német-ír-EU adóvita a 100 %-os német tulajdonban álló ír IFSC cégeknél. A CFC teljesen ellenőrzött külföldi társaságok

¹⁰¹ Lehner, M; 1983 Germany Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice. pp. 208.

¹⁰² Uckmar; General Report ITA Conference 1994. pp. 26.

kontrolljára a világon először USA 1962-ben,¹⁰³ majd Németországban 1972-ben tett kísérletet. A CFC más közelítésben az adóparadicsomok elleni küzdelem eszköze, és célja, hogy korlátozza, és ha lehet adóztassa az oda áramló nemzeti tőkét. A német adóhatóság 1989-91 között vizsgálta azokat a német vállalatokat, amelyek az ilyen ír cégeket teljes egészében felvásárolták. Vizsgálataik során megállapították, hogy a Német Általános Adótörvény 42. §-át ezek a cégek megsértették: „A német hatóságok nyíltan arra törekedtek, hogy az IFSC társaságok (leányvállalatok) bevételeit a német anyacégeknek tulajdonítsák és német adócélokra igénybe vegyék.”¹⁰⁴ Az ír törvények szerint a társaságok 10 %-os társasági adórátá alá tartoznak és az osztalék is kedvezményesen adózik. Az 1962-es német-ír adóegyezmény szerint, ha az ír társaság részvényeinek több mint 25 %-át egy német cég birtokolja, kikerül a német szabályozás alól. Ez azonban ellentétes a Német Külföldi Adótörvény (AST 6) rendelkezéseivel, amelyek kimondják: „az ellenőrzött külföldi társaságból származó „fertőzött bevétel” a német részvényesekhez tartozik és ezek úgy kötelesek adózni, mintha azt osztalék formájában osztották volna szét.” 1991-től tehát a német anyacégek IFSC-CFC cégeinek bevételei a német adózás alá tartoznak. A német adóhatóság megállapította, hogy a CFC vállalatok 1989-91 közötti létrehozása, jóllehet jogilag lehetséges volt, ám az adózási visszaélési cézzal történt az AO 42. cikke alapján. Ennek következtében ezeknek a cégeknek a bevétele a német vállalatot közvetlenül megilleti német adócsalókra.¹⁰⁵ „A német Legfelsőbb Adóbírószak ekkor a német jog által kifejezetten ki nem töltött jogi struktúrát semmisített meg.” Ekkor azonban az EK is beavatkozott. A Római Szerződés 5. és 92 szakaszára hivatkozva – amelyben lehetővé tették az alacsony életszínvonal miatti támogatások alkalmazását – az EU 1987-ben megállapította a német eljárás megalapozatlanságát. Ennek

¹⁰³ Deák Dániel: Ellenőrzött külföldi társaságok. Pénzügyi Szemle, 1997/8. 605. o.

¹⁰⁴ Rädler and Lausterer and Blumenberg; 1997 Tax abuse and EC Law EC Tax Review 2. pp 86.

¹⁰⁵ Rädler and Lausterer and Blumenberg; 1997 Tax abuse and EC Law EC Tax Review 2. pp 91.

eredményeképpen Németország elismerte az IFSC vállalatok adókedvezményeit.

I.5.5. Görögország

A görög gazdaság – annak ellenére, hogy az Európai Unió tagállama – az 1990-es években súlyos strukturális és makroökonómiai problémákkal küzdött. Ez kiegészült a közigazgatás gyenge teljesítményével és az adócsalás magas mértékével. A fekete gazdaság aránya meghaladta az éves GDP 40 %-át. A rosszul teljesített adók mértéke az adóbevétel 15 %-ára rúgott (240 milliárd drachma). A görög gazdaság sajátossága – ami Közép-Európára is jellemző –, hogy az adóbevételek 70 %-át a közalkalmazottak és a nyugdíjasok fizették be. Ennek az az oka, hogy az állam szinte nem is adóztatja a kereskedelmi és tulajdonosi jövedelmeket, mert képtelen azonosítani és követni ilyen adókat.¹⁰⁶

A görög adóhatóság ezt a helyzetet adóamnesztia többszöri alkalmazásával kívánta orvosolni úgy, hogy eltörölték az adófizetőkre megállapított bírságokat.

A hatályos görög jog (1591/1986 tv.) szerint az adócsalás bűncselekményi alakzatát akkor követik el, ha:

a/ Az adóbevallást nem nyújtják be, vagy hibásan, illetve hamis információkkal töltik ki, és az okozott kár –1995-ös árfolyamon- meghaladja a 300.000 drachmát.

b/ Megsértik a számviteli szabályokat, nem adnak számlát, nyugtát, iratokat nem őrzik meg, nem vezetik. További feltétel, hogy az eltérés vagy pontatlanság aránya elérje a 10 %-ot.

¹⁰⁶ Agapitos and Mavraganis; 1995 Tax Evasion: The Case of Greece Bulletin of IBFD XII. pp. 570.

c/ Kiemelten kezelik, ha a 10 pontban leírtakat 20 %-nál nagyobb arányban valósítják meg és az okozott kár legalább 1 000 000 drachma.

d/ Hamisított vagy fiktív számlát alkalmaznak.

e/ Áruszállítást kísérő okmány nélkül végzik.

Az adókijátszás – a görög szabályok szerint – magába foglal bármilyen cselekedetet vagy mulasztást, amely arra irányul, hogy az adófizető ilyen jogellenes eszközökkel csökkentse az adóterheit.

A görög jog európai értelemben használja az adókikerülés, adókijátszás adótervezés definícióit. A görög kormány az elmúlt évtizedben erőteljes eszközöket vetett be az adókijátszás ellen. Elindították 1995-ben a „TAXIS” projectet, amelynek célja, hogy olyan adó-adatbázis létrehozása, amelyben minden adófizető adatai megtalálhatók, és amelyhez minden helyi vagy regionális adóhatóság is hozzáférhet.

A görög pénzügyminisztérium 2214/1994. rendelettel speciális eszközrendszert vezetett be. Létrehozták a Pénzügytudományok Tanácsát, amely a pénzügypolitika kidolgozásában segít. Megalakult az Adóztatás Speciális Jogi Irodája, amely az adópereket figyeli és segíti az adóhatóságot. A létrejött Árvizsgáló Iroda a nemzetközi adókijátszás eseteit vizsgálja, ellenőrzi a transzfer díjakat.

A 814/1978. tv. lehetővé tette az adóbecslést és ehhez kapcsolódva a 820/1978 törvényben kidolgozták az úgynevezett megilletési költségek rendszerét. A 2214/1994-es törvényben a magyar foglalkozási átalányhoz hasonlóan, kidolgozták a tevékenységi minimumadót.

A PM 1992-ben egységes vagyon-nyilvántartási rendszert vezetett be. Kötelezték az adófizetőket, hogy az éves adóbevallásukhoz csatoljanak egy 1992. december 31-i állapotot tükröző, ingatlan tulajdoni listát. Ezzel a vagyongyarapodás fő irányát kontrollálni tudták.

A 1882/1990. tv. kötelezővé tette a magánszerződések másolatának beküldését. Az adóhivatal tehát minden szerződéses jogügyletet nyilvántart.

Kevésbé sikeresnek ítélik a görög szakértők a gyakran alkalmazott adóamnesztia intézményét, amit 1988, 1990, 1992, 1994-ben megismételtek. Előnyeiként az állapítható meg, hogy az adóhivatal energiáit a jelenlegi és nem a régi ügyekre összpontosíthatja. Hátránya az, hogy csökkenti a jogkövetést és a befizetéseket, ha az adózók számolnak egy ilyen lehetőséggel.

A görög büntetőjog eszközeit is alkalmazzák az adókijátszás ellen. 1990-től az adókijátszást szigorúbban büntetik, de a hangsúlyt nem az elzárásra, hanem a gazdasági jellegű szankciókra helyezték. A vétkes céget, vagy vállalkozót azzal büntetik, hogy üzleteit bezárják, működési engedélyét visszavonják, adókedvezményeit megvonják, vagy kizárják az amnesztia alól.

A felsorolt, olykor radikálisnak tűnő intézkedések ellenére, a görög adómorál drámai javulását a szakértők nem tapasztalták. Javulást a kiszámítható jogi feltételektől és a javuló gazdasági helyzettől várnak.

I.5.6. Az angolszász országok

Az angolszász országokban az adócsalás elleni küzdelem néhány – a kontinentális jogtól – eltérő megoldását is megtalálhatjuk. A leghangsúlyosabb eltérés az Egyesült Királyságban található, ahol semmiféle általános adókikerülés elleni

intézkedést nem találunk. A bírói jogalkotás szerepe kiemelkedő, és az analógia és a törvények szellemének megsértése, a jogalkotói szándék értelmezése kerül előtérbe, szemben a kontinentális jogi normaszöveghez kötött megközelítéssel. Ilyen kép alakult ki a brit megközelítésről Bracewell – Millnes, Sawyer, Jones munkáiból. Az említett szerzők kifejtették, hogy idejétmúlt az az angol megközelítés, amely nem tesz lényeges különbséget a vétkes és szándékos adókijátszás és a törvényi hézagok kihasználása között. „Úgy tűnik, nincs anyagi jogi vagy eljárási jogi megkülönböztetés adókikerülés és adótervezés között, abból az elvből kiindulva, hogy gazdasági következményeit tekintve azonosak a következményei.”¹⁰⁷ Általános módon adókijátszásról beszélnek, amely magában foglalja a szándékos bűncselekmény jellegét, hiszen az adótörvények lényege az adók beszedése és nem elfedése.” Ennek szellemében az angol attitűd szerint bármilyen törvényt elkerülő megoldás törvénytelen. A feladat az, hogy a parlamentnek kell világos és egyértelmű szabályokat adnia, ezek értelmezése pedig a bíróság dolga. Létezik azonban egy ezzel némileg ütköző nézőpont is, amelyet Lord Tormlin úgy fogalmazott meg, hogy „minden embernek joga van úgy rendezni az ügyeit, hogy a megfelelő törvények szerint az adója kevesebb legyen, mint egyébként lenne”¹⁰⁸, de ezt csak legális eszközökkel érheti el. A kérdést a jogügyletet vizsgálva a bíróságok döntenek el, szerepük tehát felértékelődik. Az A. Ramsay (W. T.) Limited kontra IRC ügyben a Lordok Háza, egyetértését fejezte ki a bíróság döntésével, amikor az a jogügyletet nemcsak egészében, de lépéseiben is vizsgálta. A bíróság megfogalmazta, hogy a színlelt, semmiféle önálló gazdasági indokkal nem bíró lépések jogszerűsége nem ismerhető el. Ezzel a döntéssel a Ramsay-ügy akaratlanul is modellt kínált a kontinentális adókijátszás elleni harchoz. Chelvathurai szerint¹⁰⁹ Angliában a Ramsay precedens következtében 4000 adóügyet zártak le

¹⁰⁷ Uckmar l.m. pp. 5-6.

¹⁰⁸ (1936) 19 Tax Cases („TC”) 490.

¹⁰⁹ Chelvathurai, S, I; 1990 Tax Avoidance, Tax Evasion and the Underground Economy Bulletin of IBFD XII. pp. 594.

megegyezőssel és az Államkincstár 1,2 millió font adót szedett be. Ez a bírói döntés átformálta az adójogi ítélkezést, és az adókijátszás lehetőségeit leszűkítette, hiszen általános szabályt mutatott a jogügylet értelmezéséhez.

I.5.6.1. USA

Egy, az Egyesült Államokban az 1980-as években készült becslés szerint, a jövedelemadóknál éves szinten 90 milliárd dollár, tehát a bevételek 10 %-a tűnik el az adókijátszás miatt. Ez a becslés a fekete gazdaság arányát a GDP 5 %-ra teszi.¹¹⁰ Az USA adóhivatala 1962-től jelentős erőfeszítéseket tett a jogkövetés növelés érdekében.

Az adócsalás az USA-ban a jogszabályok szándékos megsértését jelenti, annak érdekében, hogy kijátsszák az adó megfizetését. A szándékosság bizonyítása esetén az adófizető büntetőjogi szankciók alanyává válhat a büntető pótdadók mellett. A büntetés akár végrehajtandó szabadságvesztés is lehet. Az adóhivatal filozófiája szerint csak a ténylegesen szükséges adó mennyiségét kell meghatározni, de azt maradéktalanul be is kell szedni.¹¹¹ Az amerikai polgár önérzetesen fizet adót, az adócsalást a társadalom nagy része elítéli. Az amerikai adóhatóság – az IRS – a hangsúlyt a mesterkélt jogügyletek kiszűrésére helyezi, amit megnehezít az, hogy az amerikai rendszer is az önadózásra épít. A hatékony munkát nehezíti a polgárok jelentős belső és külső mobilitása. Az IRS lehetőségei között talán éppen ezért a titkosszolgálati eszközök használata is szerepel, valamint kiemelten kezelik az adóparadicsomokkal való kapcsolattartást.

¹¹⁰ Bisichel and Gann and Klein USA Report Cahiers de droit fiscal international Venice. pp. 335.

¹¹¹ Bisichel and Gann and Klein USA Report Cahiers de droit fiscal international Venice. pp. 340.

Az IRS részletesen meghatározta az adóparadicsomok (tax Haven) jellemzőit.¹¹²

a/ Vagy nem alkalmaznak adókat, vagy az USA-hoz képest lényegesen alacsonyabbat vetnek ki.

b/ A kereskedelmi ügyleteket tilthatják, és azt az adott ország még a nemzetközi szerződések ellenére sem hajlandó áttörni.

c/ A pénzügyi-, és bankszektor aránya túlzó a gazdaság egészében.

d/ A tranzakciókat pl. felszerelt eszközök segítik, hogy a világ bármely pontjáról könnyen elérhető legyen.

e/ A devizában kezelt betéteket nem ellenőrzik.

f/ Önmagukat úgy tüntetik fel, mint egy off-shore pénzügyi központ.

Ezek alapján az adóhivatal összeállított egy 30-as listát az adóparadicsomnak minősülő államokról. Érdekes módon a tradicionálisan speciális adózási területek mellett – Panama, Bermuda, Bahamák – néhány OECD állam – Svájc, Írország, Luxemburg – is szerepel.

Az 1962-ben hatályba lépett Revenue Act¹¹³ kihirdetéséig a külföldi társaságok amerikai részvényeseit nem terhelte adókötelezettség, amikor jövedelmeiket repatriálták. Ezután az amerikai részvényestől megkövetelték, hogy vegye figyelembe a jövedelmének bizonyos hányadát. Ezt a szabályozást kiterjesztették a CFC társaságokra is.

¹¹² Zeitlin, G, E; USA Report 1982 Tax Avoidance, Tax Evasion IBA London pp. 91-102.

¹¹³ Horváth – Bársony: Az amerikai adórendszer. Pénzügyi Szemle

I.5.6.2. Ausztrália

Ausztráliában már igen korán 1936-ban az ausztrál jövedelemadó megállapításáról (ITA) szóló törvény rendelkezett az elfogadhatatlan adóteher minimalizálásról, a 260. §-ban. Ez, szemben az angol szabályozással, kifejezetten az adókijátszás megakadályozására született. A 260. § kimondta, hogy tilos bármely törvénynek olyan jelentést tulajdonítani, mint amit az kifejezetten nem megfogalmaz, tehát tilos azt kiterjesztően értelmezni. Ennek a szabályozásnak a célja szerint az volt, hogy az adókijátszás fogalmát, ami mindenkinek mást jelent, objektíven értelmezzék, hogy kritikus helyzetekben a megfelelő magatartás tanúsítsák. Olyan politikát kell érvényesíteni, amely lesújt az elosztás mesterkélt és fortélyos praktikáira. Ide nem értve természetesen a szabályos kereskedelmi tranzakciókat, amelyekben az adófizetők jogszerűen használják ki az ügyeik rendezésére nyitva álló lehetőségeket.”

Az ausztrál bíróságok mindig kiemelten foglalkoztak a jogügylet céljának pontos meghatározásával és ebben az angol minták elvét, a „tartalom a forma előtt” meghatározást követték. Ugyanakkor tekintetbe vették az angol esetjogot, és a törvény szövegek szigorú értelmezésével együtt a Ramsay (W. T.) Limited kontra IRC¹¹⁴ ügyet, a Fuzniss kontra Davis¹¹⁵ ügyet, vagy a Westminster ügyet.¹¹⁶ Az ausztrál ítélkezési gyakorlatra azonban az a jellemző, hogy szigorúságban, túlhaladják az egyéb angolszász országok gyakorlatát. „Azt a nézőpontot vallják, hogy szó szerint értelmezve az adókijátszás elleni óvintézkedést, vizsgálatuk minden olyan ügyletre kiterjed, amelynek eredményeként az adófizető bevétele csökkenne.”¹¹⁷ Az ausztrál esetjog számtalan ítéletéből alakult ki az adóteher legális csökkentésének és a törvényben

¹¹⁴ (1981) 54 (T.C.) 101.

¹¹⁵ (1984) 55 (T.C.) 324.

¹¹⁶ (1963) 19 (T.C.) 490.

¹¹⁷ Chelvathurai, S, I; 1990 Tax Avoidance, Tax Evasion and the Underground Economy Bulletin of IBFD XII. pp. 595.

adócsalásnak a megkülönböztetése. Ennek az az ítélkezésnek komoly tradíciói vannak Ausztráliában. Már az 1926-os Wilson vagy Chamberi Co. Pl. L, d 38 CLR 131 ügyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az adócsalást megalapozhatja „bármely trükk, csel, vagy színlelés.” Isaacs I. Rio álláspontja szerint „aki minden ésszerű indok, jogalap nélkül tartotta vissza a kötelező befizetést, az elcsalta a befizetést. Elkerülni (evade) az adóteher minimalizálás (avoidance) gyakorlásának a melléktermékének tűnik, jóllehet a fizetés pusztá elmulasztása történhet véletlenül vagy tévedésből. Az evade-csalás valamivel többet jelent, mint a mulasztás. Barri V. C. of T. 194 2 AITR 61, ügyben Williams bíró kifejtette, hogy az adóteher minimalizálását eredményező jövedelem elhagyásának szándékosnak kell lennie ahhoz, hogy az adócsalást meg lehessen állapítani.

A Brambles Holding Ltd v. F. C. of T. (1977)8. AITR ügyben azonban Barwick bíró Lord Tromlin szavaival megegyezően kimondta, hogy az adófizetőnek joga van olyan valós tranzakciót választania, amelynek következtében megszerzi az adótörvényből származó előnyöket, tehát minimalizálja az adóját.

Ennek ellenére az ITA 260 §-a meglehetősen hatástalannak bizonyult és az 1970-es évekre az ausztrál adófizetők számos kifinomult adókijátszási módszert kidolgoztak. Erre reagálva a kormány 1981-82-ben az adókikerülést akadályozó intézkedést iktatott be (IVA) az ITA 280. § helyébe. A szabályozás olyan szigorú rendszert hozott létre, amelyben a betű szerinti értelmezés alapján, érvénytelennek tekinthető egy jövedelmező ingatlan férj és feleség közötti átruházása is. A norma szankciója is szigorú, és a kiesett adó megfizetése mellett az elmaradt adó összegének duplumára marasztalták el az adófizetőt.

Ezen túlmenően 1980 decemberében megszületett az adóbűncselekményekről szóló törvény, ami bűncselekménnyé nyilvánított számos adócsökkentő magatartást és bűnpártolásként

értékelt a szakértői közreműködést. Továbbra is alkalmazták az úgynevezett általános rendelkezéseket, amelyben megsemmisítik azokat az ügyleteket és így érvénytelenek lesznek, amelyeknek célja, közvetve vagy közvetlenül az, hogy kijátsza az adót.

I.5.7. Egyéb országok

I.5.7.1. Japán

A japán adópolitika egyik alapvető célja volt az önkéntes jogkövetési szint emelése, amit az adórendszerben lévő igazságtalanságok kiküszöbölésével kívántak elérni.¹¹⁸ Az igazságos közteherelosztás széles társadalmi igényt jelentett, ezért az adókijátszást és adókikerülést az adórendszer igazságtalanságainak következményeként határozták meg. A japán megközelítés szerint az adókijátszás olyan magatartás, amelynek során a fizetési kötelezettség lecsökkentése érdekében az adófizetők szándékosan megsértik a törvényi rendelkezéseket.

Az adókikerülés ezzel szemben az adóteher törvényes minimalizálása, amely magában foglalja az adómegtakarítás fogalmát is.

A japán jog egyik adókijátszás elleni alapelve európai mintára a „gazdasági megalapozottság” vizsgálata, amit az angolszászok a „tartalom a forma előtt” elvként határoznak meg. Ezt a japán jövedelemadóról szóló törvény így határozta meg. (ITL) 11. §: „Azt a személyt terheli az adófizetés, akit a vállalkozásból befolyó profitot, vagy az egyéb vagyontárgyból származó jövedelmet ténylegesen megszerzi.”¹¹⁹ A nemzetközi adókijátszás és az adóparadicsomokkal való kapcsolattartásról 1978-ban alkottak törvényt. Ez kifejezetten adóparadicsom-ellenes volt, hiszen tipikussá vált, hogy a japán cégek itt fektettek be az adókötelezettség csökkentése érdekében. A törvény egyedülálló módon definiálja az adóparadicsom fogalmát. „Olyan ország vagy térség, ahol valamennyi vagy bizonyos társasági bevételek jelentősen alacsonyabb adóztatásnak vannak kitéve, mint a

¹¹⁸ Ishi, H; Japán National Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice. pp. 477.

¹¹⁹ Ishi, H; Japán National Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice. pp. 479-480.

Japánban működő cégek bevételei esetében.”¹²⁰ Az ilyen területeket három csoportra osztották.

a/ Az alacsony adókulcsot alkalmazó területek (Bahamák, Bermuda)

b/ Csak az idegen forrásból származó bevételekre alkalmaznak alacsony adókulcsot. (Panama)

c/ Csak bizonyos tevékenységekre alkalmaznak alacsony adókulcsokat. (Luxemburg, Írország)

Az alacsony adóterhelésen azt értik, hogy az alkalmazott adókulcs vagy 0, vagy nem éri el a Japánban szokásos kulcs 50 %-át. Japánban azért foglalkoztak kiemelten ezekkel a vállalatokkal, mert ezek száma az 1980-as években elérte az 1100-at.

A 90-es évek elejére a nemzetközi adóztatás egyik-másik érzékeny területét, az üzleti díjakat is újra szabályozták. Ennek a tényleges oka az volt, hogy az amerikai adóhivatal vizsgálatainak eredményeként kötelezte a japán vállalatokat, hogy korrigálják a tranzakciós áraikat és pótdókat vetettek ki ezekre a cégekre. Ennek ellenére a tényleges piaci árról szóló egyezményt a japán kormány nem kötött a személyek gazdasági-politikai partnerével.

I.5.7.2. Brazília

A brazil társadalmat és gazdaságot párhuzamosan jellemzi az infláció és a fekete gazdaság erőteljes növekedése. A brazil kormány a kettős kényszer miatt az 1990-es évek közepén harcot hirdetett az adókijátszás és a fekete gazdaság ellen.

¹²⁰ Japan's anti-tax haven Law

A brazil adóigazgatás jelentős történelmi gyökerei ellenére viszonylag kevés eredményt volt képes felmutatni. Több, mint 30 éve létezik egy adóztatási büntetőjogi törvény (4729/65.) amely tipizálta az adókijátszást megvalósító cselekményeket. Ennek sikertelensége miatt lépett hatályba 1990-ben a (8137/90.) törvény. Ez a norma az adóhatóság addigi passzív magatartását átalakította, és példaértékű szigorúsággal lépett fel. E törvény legérdekesebb sajátossága az volt, hogy az adókijátszást, a korrupciót és a fekete gazdaságot komplex és összefüggő egységként kezelte. A törvény hatályba lépése óta az adókijátszás egyszerre vonhatja maga után a közigazgatási és a büntetőjogi eljárást.¹²¹ Az adóhatóság objektív ismérveket vizsgál, míg a büntető törvénykönyv a szubjektív elemeket és a szándékosságot, a rosszindulatot, a mulasztást is értékeli.

A brazil rendszerben az adófizető felelőssége nem szűnik meg annak halálával, hanem áttevődik az örökösökre is, az örökrész mértékéig.

Az adókijátszás elleni törvény felsorolja a törvénysértések lehetséges eseteit, úgymint adóeltitkolás, dokumentumok meghamisítása, késedelmes adófizetés. Az adókijátszás csak abban az esetben tekinthető bűncselekménynek, ha az elkövetés rosszindulatú, szándékos volt.

A brazil adóbüntetőjog helyzete ellentmondásos. A törvény börtönbüntetéssel sújtja az adóeltitkolást, ami tekintettel a börtönviszonyokra, szigorú szankció. A Btk. szigorúságát példázza, hogy a nyugtaadási kötelezettség elmulasztása esetén bizonyos feltételek esetén, a büntetés 5 évig terjedő szabadságvesztés is lehet. Hasonlóképpen börtönbüntetéssel fenyegetett tényállás az adóbefizetés elmulasztása. Ennek a szigornak a következménye az lett, hogy a következetes alkalmazás önmaga lehetetlenné tette a

¹²¹ Amoro I.m. pp. 46.

végrehajtást. Ezért született meg a 8383/91. törvény, amely már szemléletváltozást tükrözött, amelyben már nem a büntetés elrettentő hatása dominált, hanem az adóhiány pótbefizetésének a biztosítása. A börtönbüntetés végrehajtására akkor került sor, ha az elmaradt adót az adózó nem fizette be határidőre. A büntetést azonban ilyen esetben is csak felfüggesztették, de súlyosító körülményként figyelembe vették bűnismétlés esetén.

I.5.7.3. India

Az indiai szemléletmód hasonlóan a brazilhoz, szoros összefonódást lát az adókijátszás és a fekete gazdaság, valamint a korrupció között.¹²² Az ázsiai fejlődő országok, nem meglepő módon, rendkívül sokféle adókijátszási formát ismernek. Ezeket felsorolni is lehetetlen.¹²³ „Gyakorlatilag annyi adócsalási és adóelkerülési eszköz létezik, ahány adójogi jogszabály”. Az ázsiai országokra az alacsony regionális együttműködés,¹²⁴ a külföldi tranzakciók kontrollálatlansága és a tranzakciók jelentős készpénzigénye a jellemző. Ez azt jelenti, hogy a tranzakciók nagy része vagy hamisan, vagy egyáltalán nem jelenik meg a könyvelésben. További jellegzetességként említhető a kis méretű cégek magas aránya, ami szintén megnehezíti az ellenőrzést. Ugyanakkor a legtöbb ázsiai szakember felhívja a figyelmet az adóigazgatás fejletlenségére, a jelentős korrupciós befolyásra, és az információáramlás hibáira.¹²⁵

Az önállóvá vált India az adócsalók paradicsomává vált. A kormány az 1970-es évekig folyamatosan növelte az adókat, ami közvetlenül ösztönözte az adókijátszást és csökkentette a

¹²² Jain, A, K; 1997 Tax Evasion, Economic Reforms and Corruption in India Intertax Vol. 25. pp. 18.

¹²³ Qureshi, N, M; Devices Used to evade of aoid taxes and Possible Solutions to the Problem-Pakistan experience IFA pp. 1-2.

¹²⁴ Qureshi, N, M; Devices Used to evade of aoid taxes and Possible Solutions to the Problem-Pakistan experience IFA pp. 5.

¹²⁵ Jain, A, K; 1987 Income Tax Penalty and Prosecution Provisions. British Tax Review X. pp.372-373.

jogkövetési hajlamot. Az adójog egyre bonyolultabbá vált a jogi kiskapuk bezárása érdekében, ez azonban megnehezítette az adójogi normák társadalmi értelmezését. Az eltitkolt jövedelmek növelték a személyes vagyont, az adócsalók nagy tranzakciókat bonyolítottak ebből a fekete piacon. Erre mutat rá egy indiai szerző „mesterséges hiányt idézett elő, ami az árak növelését eredményezte. Tehát a be nem fizetett adó, a piszkos pénz, és az infláció okozati összefüggésben álltak.”¹²⁶ Az adócsalás és a korrupció az 1980-as évekre a beépült a társadalom életébe. A kormány csak az 1990-es évek elején kísérelte meg a folyamat megállítását.

Az SZJA kulcsokat 4-ről 3-ra csökkentették és kiszélesítették az adómentes legalsó sávot. A legmagasabb SZJA-kulcsot 56 %-ról 40 %-ra mérsékelték, míg a társasági adót 57,5 %-ról 46 %-ra szállították le, amit az 1996-os évi (Finance Act) pénzügyi törvény 43 %-ra tovább mérsékelt. A vállalkozások egy részénél átalányadót állapítottak meg, a becsült jövedelmekre alapozva. Jain professzor szerint azonban a reformok nem hozták meg a remélt eredményt, hiszen az adóbevételek 1996-1997-re radikálisan csökkentek. Az átlag indiai adófizető jogkövetési hajlandósága lényegesen nem változott. A szakértők véleménye szerint ennek a legfőbb oka, hogy az adóbevallások 97 %-át vizsgálat nélkül elfogadják, (egy nem létező) bizalmi elvre hivatkozva. A reform második tanulsága, hogy az emberek jogkövetési attitűdje nem változhat gyorsan, és különösen nehezen módosítható, ha úgy érzik a társadalmi szintű korrupció és a fekete gazdaság létezése kiszolgáltatottá teszi őket és eltorzítja a reális közteherviselési feltételeket. A közmorál javítása nélkül az adóreform sem lehet működőképes.

I.5.7.4. Románia

¹²⁶ Jain, A, K; 1997 Tax Evasion, Economic Reforms and Corruption in India Intertax Vol. 25. pp. 19.

Románia 1991. november 27-én elfogadott új Alkotmányának 53. § (1)-a az adózást, mint állampolgári kötelezettséget írja elő. A 138. § a magyar szabályozáshoz hasonlóan előírja, hogy az adókat és illetékeket csak törvény állapíthatja meg. Románia adójoga az alapelveit és a részletmegoldásait tekintve is megfelel, sőt hasonló a többi CEE ország módszereihez.¹²⁷ A jogkövetési hajlandóságot tekintve, a legtöbb becslés a fekete gazdaság arányát a GDP 50-60 %-ra teszi. A közép-európai országok közül Romániában a legnagyobb az infláció és a korrupció, valamint a legrövidebb életűek az adójogi normák.

Az adókijátszás szabályozására 1994-ben jelent meg a 87/1994. tv.¹²⁸, amelynek 1. §-a így definiálja az adócsalást: „Az adócsalás a román és a külföldi fizikai és jogi személyek kibúvása – részben vagy egészében – bármilyen eszközzel az adó, illetékek és más köztartozások alól, beleértve a helyi költségvetési befizetéseket, és az állami társadalmi biztosítási alapokat is.” Ez a megfogalmazás a köztartozások szélesebb körét helyezte védelem alá, mint a magyar BTK 310 §-a. A törvény szankciórendszere szigorú. Bármilyen ideiglenes vagy állandó tevékenység, amely adóköteles jövedelmet eredményez, csak hivatalos szervek által kibocsátott engedély alapján végezhető. A regisztráció elmulasztásának büntetése, mérlegelés nélkül 1 millió lej. Az éves adóbevallás elmulasztása 30.000 lej, késedelmes benyújtása szintén 30.000 lej büntetést von maga után. Hasonlóan bünteti az adótörvény a nem megfelelő adóbevallás benyújtását (25.000 lej). Az adócsalás büntetése 200.000-4 millió lejig terjedhet és a büntetés halmazatban lehet elzárás is.¹²⁹

¹²⁷ Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe. 1994 Deloitte Touche Tahmatsu International.

¹²⁸ Panescu V; 1999 Evasiune Fiscale Bucuresti pp. 3.

¹²⁹ Románia Hivatalos Közlönye, 1999. 12. hó

A román adóhatóság sokféleképpen gyűjthet információt az adózókról. A bankok az adóhatóság megkeresésére kötelesek az adóalanyok bankszámláiról adatokat szolgáltatni.¹³⁰ Az adófizetők nem csak az éves jövedelmüket, de a tulajdonukban lévő ingó és ingatlan vagyont, valamint az egyéb értékeket is kötelesek bejelenteni.

Az 1997. évi 87-es törvény II. fejezete szintén kitért az adókijátszás szabályozására. Meghatározta, hogy mi minősül bűncselekménynek:

a/ aki nem működik együtt a pénzügyi hatósággal, és nem segíti ellenőrző tevékenységét, 3 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztéssel vagy 200.000-től 1.000.000 lejig terjedő pénzbírsággal sújtható.

b/ Aki az elsődleges igazoló iratokat, nyilvántartásokat hiányosan tölti ki, vagy ezek eltüntetésével akadályozza az adócsalás kiderítését 6 hónaptól 5 évig terjedő börtönbüntetéssel, egyes jogai elvesztésével, vagy 1-10 millió lejig terjedő pénzbüntetéssel büntethető.

c/ A köztartozással szembeni tartozás fedezetének elvonása, vagy a hatósági engedély nélküli tevékenység folytatása 2 évtől 8 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

d/ Adóköteles jövedelem eltitkolása, vagy adóforrás elrejtése, kísérlet esetén is 2 évtől 7 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

e/ Kettős könyvvitel megszervezése, mérőeszközök-dokumentumok meghamisítása, abból a célból, hogy a bevallott

¹³⁰ Panescu V; I.m. pp. 5-7.

jövedelmet csökkentse 2 évtől 7 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Más cselekmények, amelyek nem minősülnek bűncselekménynek, kihágásnak minősülnek és pénzbírsággal büntethetők.

A román joggyakorlat és jogirodalom az adócsalás több változatát is ismeri, és megkülönbözteti a törvényes és törvénytelen adókikerülést. Generálisan adócsalásnak (evasiune fiscala) nevezik azt az esetet, amikor az adófizető kivonja magát az adófizetése alól. A törvényes lehetőségeket kihasználva azonban nem minden magatartás minősül a törvény megszegésének.

Törvénytelen az adócsalás és büntetendő, amikor a törvényeket megszegik (evasiune fiscala frauduloasa). Ennek jogi megítélése kétféle lehet. Enyhébb esetben szabálysértésnek – kihágásnak (contraventic), a fent felsorolt súlyosabb esetekben bűncselekménynek (infractiune) számít. E látszólagos szigorú rendszer mögött azonban rosszul kiképzett és fizetett, gyenge technikai bázison működő adóhivatal és alacsony közpénzügyi morál áll. Így a hatékony adókijátszás elleni fellépésről Romániában jelenleg nem beszélhetünk.

I.5.7.5. Magyarország

Az adóellenállás különböző legális- és illegális formáit, amelyek az adótervezéstől – adóoptimalizálástól a szándékos adócsalásig – terjednek, a magyar jogalkotás definitív módon nem állította szembe (mint sok más ország Brazília, Olaszország, Románia). A rendszerváltás korszakában megalkotott adójogi normák nem reagáltak a jogkövetési problémákra. Az 1988-as adóreform alkotói az adózáshoz közvetlenül, avagy közvetetten kapcsolódó negatív jelenségekre – adókijátszás, fekete gazdaság, korrupció – nem reflektáltak. Ezeket átmeneti jelenségnek vélték,

amelyek önmaguktól megszűnnek, ha a valós piacgazdasági viszonyok kifejlődnek. Sokat rontott a jogkövetés szintjén, hogy az adóhivatal kezdetben felkészületlen volt, kis létszámmal és technikai bázissal rendelkezett, és néhány évig - az 1990. évi XCI., az adózás rendjéről szóló törvény hatályba lépéséig - nem volt képes hatékonyan önálló igazgatási rendszert kiépíteni. A jogkövetés alacsony szintje azonban megkövetelte a határozott fellépést. A 90-es évek elején, az adózás elől elvont jövedelmek nagyságát – Szatmári László¹³¹ 200-400 milliárd forintban, Nagy Imre Zoltán¹³² az elmaradt költségvetési bevételek 7,8 %-ban, tehát az 1990-es GDP 2,4 %-ban határozták meg. Az adószakértők hamar felismerték, hogy az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. tv. használata nem elégséges, és önálló speciális szabályokra van szükség. Az 1991 óta hatályos adóigazgatás rendjéről szóló törvény és az adóhatóság Földes Gábor szerint ettől az időponttól alkalmaz „általánosabb, még mindig kezdetlegesnek minősíthető védelemi eszközöket az adókijátszás ellen.”¹³³ Az e területre vonatkozó magyar jogalkotás jellegzetessége az elkülönült kétsíkú adójogi és büntetőjogi megközelítés, valamint az alkalmazott szabályok elnagyoltsága. A Btk 310-es §-a számára elnagyoltnak tűnhet, hiszen az adókötelezettség fogalmi meghatározása és annak értelmezése, a jogászok jelentős részének is nehezen követhető feladatnak tűnhet. Egy taxatív - az adókötelezettség elemeit jobban előtérbe állító - szabályozás egyértelműbb helyzetet teremthetne. Az a megoldás, hogy az adó- és társadalombiztosítási csalást összevontan szabályozzák, nem kizárólagos magyar megoldás (pl. Románia, vagy a brazil normák is hasonlóak).

Nem tűnik megfelelőnek a hatályos magyar szabályozás az adókijátszás fogalmának meghatározásában, és a jellegükben hasonló kapcsolódó magatartások szabályozásában sem. Példaként

¹³¹ Szatmári László: Néhány gondolat az adókikerülés okairól. Pénzügyi Szemle 1994/3. 215.

o.

¹³² Nagy Imre Zoltán: Adócsalás és adónyomozás. Pénzügyi Szemle, 1992/1. 12-13. o.

¹³³ Pénzügyi Jog. Szerk.: Földes Gábor. 1999. 115. o.

említhető a Legfelsőbb Bíróság álláspontja, miszerint (BH. 1993/5/271. eset) nem adócsalást, hanem halmazatban magánokirat hamisítást és csalást (Btk 318. §) követ el az, aki az adóhatóságot hamis okirat, vagy visszaigénylés benyújtásával megtévesztve, általános forgalmi adót jogosulatlanul igényel vissza. Ahol a károsult a társadalom egésze, tehát a közbevételek, ott indokolt lehet ezek kiemelt és a Btk-ban is realizált védelme, ahogy Székács bíró úr 1920-ban kívánatosnak tartotta volna.¹³⁴

A hatályos jogi szabályozásunkban többféle eszköz is található, amelynek kifejezett célja az adóelkerülés szabályozása.

Az Art alapelvei között az 1. § (7) bekezdése az angolszász gyakorlathoz hasonlóan megfogalmazza a tartalom a forma előtt elvét. „A szerződést, ügyletet és más hasonló cselekményeket valódi tartalmuk szerint kell minősíteni. Az érvénytelen szerződésnek vagy más jogügyletnek az adózás szempontjából annyiban van jelentősége, amennyiben gazdasági eredménye kimutatható.”

Ugyanez a szakasz a/ bekezdése, az OECD országok gyakorlatának megfelelően kimondja a szokásos piaci ár elvét, amelynek megfelelően a kapcsolt vállalkozások ügyleteit, a szokásos piaci és alapulvételével kell minősíteni.

Új rendelkezésként 1999. január 1-től az Art 1/A szakasza, *expressis verbis* adókikerülés elleni szakasszal bővült. „Az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése.” A magyar jogszabályban való megjelenést egyfelől a nemzetközi szabályozási trendek, másfelől a hazai gyakorlat adókikerülő

¹³⁴ Székács Aladár: Morál és adómorál. Adó 1921. 86-87. o.

mentalitása indokolta. A (2) bekezdés pedig az ilyen jogügyletek esetében is meghatározza az adófizetési kötelezettséget, és annak megállapítási módját, végső eszközként lehetővé teszi a becsléssel történő adómegállapítást. Az adókijátszás elleni küzdelem második, párhuzamos eszköze a Büntető Törvénykönyv, amelynek 1993-as módosítása után, 1993. V. 15-től szerepel az adócsalás a társadalombiztosítási csalással közös törvényi tényállásban.

A törvényhely kevés figyelmet szentel a szándék és a gondatlanság értékelésének. Az adózás egészét tudatos aktív cselekvésként kezeli, ahol egyértelműek a szándékok és a választások. Úgy gondolom, itt egy bonyolultabb szándékot jobban értékelő megközelítés helyesebb lett volna.

Az adócsalás cselekménye szándékos eredményt foglal magába, tehát bűncselekmény. A jogi tárgy sérelme azáltal következik be, hogy csalással meghiúsítják az adókötelezettség megállapítását. „Az elkövetési¹³⁵ magatartás jellemzője, hogy az adókötelezettség szempontjából jelentős tényeknek az arra hivatott hatóság vagy képviselője előtt valótlan előadásával, illetve más megtévesztő magatartással a tényleges adókötelezettséget, illetve annak képviselőjét tévedésbe ejtette vagy tévedésben tartotta.”

A bűncselekmény eredménye az adóbevétel csökkenése, amely akkor valósul meg, ha az elvont vagy veszélyeztetett adó, illetve járulék az 50.000.-Ft-ot meghaladja. A bűncselekmény alanya bárki lehet, aki a megtévesztő magatartást tanúsítja. Megfogalmazható, hogy az adócsalás törvényi tényállása és az adóalanyiság és az adóügyi jogviszony pontos meghatározása a magyar szabályozásban néhány kérdést nyitottá tesz, pontatlanul fogalmaz meg. Az ügyészi gyakorlat érzékeli ezt az ÁFA-csalás esetén, amikor csak egyszerű csalás tényállása állapítható meg az adócsalás helyett. Ennek nem feltétele, hogy az elkövető saját

¹³⁵ Kiss Sándor: Gondolatok az adócsalásról. Belügyi Szemle, 1995/12. 59-61. o.

adókötelezettsége tekintetében tanúsítson megtévesztő magatartást. A jogalkotó rendelkezése szerint az adócsalás minősített esetében az eredmény, azaz az elmaradt bevétel jelentős mértékű – 500.000-5 millió Ft-ig terjed. Különösen nagy mértékről beszélhetünk 5 milliót meghaladó csökkentés esetén.

A törvény nem szól a legális adócsökkentésről, így a pontos határt sem húzhatja meg a törvény a még elfogadható és a törvénytelen között. Ebben pedig számtalan külföldi példára támaszkodhatott volna (brazil, spanyol, román, angol ítélkezési gyakorlat).

A hatóság gyakorlati munkáját az APEH egy utasítása szabályozza e területen (23/1993 (AEE.8.)). Ez előírja, hogy az ellenőrzés során a büntetőjogi szempontokat is szem előtt tartva kell a tényállást tisztázni. A személyes felelősség megállapításakor pedig akár írásbeli nyilatkozatot is be lehet szerezni. Ennek alkalmazását segítheti az Art. 9. § (1) bekezdésében felsorolt adókötelezettségek közül a nyilatkozattételi kötelezettség. Ennek következtében bárkitől kérheti az adóhatóság, hogy másra, -harmadik személyre vonatkozóan- nyilatkozzon. Ezeknek az értékeléséről állapítja meg Kiss Sándor¹³⁶: „Nehézséget jelent az adóhatóságok ellenőreinek – lévén nem büntető jogászok és nyomozók – olyan tevékenységet kell végezniük, amely a büntetőjogi tényállás tisztázásához, a bűnösség megállapításához, valamint a kár, a hatóság, jogtalan előny meghatározásához szükséges.”

Ami az adóhatóság és a büntetőügyben végzett nyomozás kapcsolatát illeti, a Legfelsőbb Bíróság Büntetőkollégiumának Bk. 45. számú állásfoglalása kimondta, hogy az adócsalás elbírálása során a büntetőbíróság nincs kötve az adóhivatal megállapításához.

¹³⁶ Kiss Sándor: Gondolatok az adócsalásról. Belügyi Szemle, 1995/12. 59. o.

Meg kell jegyezni, hogy az adócsalás önmagában nem túl gyakori, hiszen 1994-ben mindössze 134 esetben indult adócsalás miatt eljárás. Az eljárást a kezdeményezések 21,2 %-ában megszüntették, mert bár bűncselekmény megtörtént, de annak társadalomra veszélyessége olyan csekély volt, ami a büntethetőséget kizárta. E statisztika értékét jelentősen rontja az a tény, hogy ez alapján úgy tűnhet: hazánkban statisztikailag nagyobb a hatóság tudomására jutott emberölések száma, mint az adócsalásoké.

A magyar Btk. az adócsaláson kívül nem ismeri az adókijátszás vagy az adóelkerülés kategóriáit, ezeket nem definiálja.

Az adójogi nyomozás céljára az APEH speciális nyomozó csoportot hozott létre. Ennek munkájának értékelése az idő rövidege miatt nem lehetséges. (Az eddig rendelkezésre álló adatokat a dolgozat 1. sz. melléklete tartalmazza.)

A magyar adókijátszás elleni küzdelmet megnehezíti, hogy az 21/1993. (IV. 2.) AB határozat alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a vagyonnyilatkozat-tétel kötelezettségét. A vagyonosodás vizsgálata az alacsony jogkövetési hajlandóságú országokban, az egyik legsikeresebb eszközként működött (Görögországban, Romániában, Brazíliában), az eltitkolt jövedelmek közvetett bizonyítékaként. E nélkül az adófizetők ellenőrzése időben és vagyoni erő tekintetében viszonyítási alap hiányában pontatlanná és nehezen meghatározhatóvá válik. Az adókijátszás jelenlegi új trendjével, a nemzetközi adókedvezmények és lehetőségek kihasználásával kapcsolatban megállapítható, hogy Magyarországon történtek ugyan jogi lépések a CFC, off-shore, vagy adóparadicsomokkal való kapcsolattartás szabályozására, de ezek határa még elenyésző. Magyarország szabályozása hasonlóan más OECD országokhoz a 90-es évek közepétől törekedett az ellenőrzött külföldi társaságokra irányuló

(CFC) tevékenység nemzetközi gyakorlathoz hasonló szabályozásra. Magyarországon 1997-től a világon 18.-ként alkalmaznak ilyen szabályokat. Erről azonban Deák Dániel úgy vélekedik: „A vonatkozó magyar szabályozás még kezdetleges és a hatékony szabályozás érdekében továbbfejlesztendő.”¹³⁷ A magyar szabályozás jelenlegi célja, hogy összehangolja a magyar és a külföldi adózási szabályokat, annak érdekében, hogy kizárja az adókikerülés és a jogosulatlan előnyök alkalmazását. A magyar szabályozás legnagyobb hibája, hogy adójogi szempontból különbséget tesz a természetes és a jogi személyek között, valamint hogy a külföldön már megfizetett adót még ráfordításként sem lehet elszámolni.

A legális adóminimalizálás egyik dinamikus terjedő módja az off-shore vállalkozások alapítása.

Az off-shore brit szóhasználatban parttól távol fekvőt, illetve partmentit jelent. Gazdasági-jogi értelemben olyan vállalkozásokat jelöl, amely a bejegyzése szerinti országban (belföldön) tényleges gazdasági tevékenységet nem végez, és a fogadó országban külföldinek minősül. Ezt a formát a magyar társasági adótörvény is ismeri „a külföldön tevékenységet végző” gazdasági társaság megfogalmazás klasszikus off-shore vonásokat mutat. A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. tv. 4. § 28. pontja szerint külföldön tevékenységet végző az a belföldön bejegyzett, belföldi székhellyel rendelkező, 100 %-ban külföldi tulajdonban levő korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság, amely további feltételeknek is megfelel, mint pl., hogy rendelkezik a vámszabad területi társaságokat megillető kedvezménnyel, kizárólag külföldön végez gazdasági tevékenységet, működéséhez szükséges bankszámláját belföldön vezeti.

¹³⁷ Deák Dániel: Ellenőrzött külföldi társaságok. Pénzügyi Szemle, 1997/8. 605. o.

Ezt a szabályozást kiegészíti az 1998/149. APEH iránymutatás, amely az off-shore status személyi feltételeit rendezi, és a 33/1997. (AEEB) APEH utasítás az off-shore cégek nyilvántartásba vételéről szól.

Annak, hogy egy gazdasági társaság az APEH nyilvántartásában off-shore-nak minősül, elsősorban a társasági adó mértékének megállapításánál van jelentősége. A társasági adótörvény 19. §-a szerint a társasági adó a pozitív adóalap 18 %-a, míg a (2) bekezdés kimondja, hogy a külföldön tevékenységet végző cég esetében a társasági adó a pozitív adóalap 3 %-a.

További különbség, hogy a külföldön tevékenységet végző társaság nem vehet igénybe adókedvezményt. Az off-shore cégeként való működés akkor előnyös igazán, ha azt valamely adóparadicsomban jegyezték be. Ezek olyan speciális adózási területek, amelyek rendkívül előnyös gazdasági helyzetet teremtettek (fejlett infrastruktúra, szakértők, diszkréció, adókedvezmény).

Ennek ellenére ez nem jelenti azt feltétlenül, hogy az off-shore cégek teljesen adómentesek lennének. Mind bejegyzési, mind a tevékenységi területükön fizethetnek valamilyen adót, de általában nem nyereségadót. E cégek valójában adópolitikájukat rugalmasan intézik és kereskedelmi ügyleteiket az adóminimalizálás szempontjához igazítják. Éppen ennek korlátozására született a kapcsolt vállalkozások egymás közti viszonylatában a szokásos piaci ár alkalmazása.

A magyar adótörvények (pl. az osztalék adó) csak korlátozni tudják ezt a legtöbb állam által szigorúan szabályozott területet (USA, Japán, Kanada), de megszüntetni ezt a gyakorlatot nem lehet, sőt a további térnyerésükre fel kell készülni.

II. Az egyéni és társadalmi adó jogkövetés jellegzetességei

II.1. Az erkölcs adójogkövetést befolyásoló szerepe

II.1.1. Az erkölcs, mint motivációs tényező

Az egyének adójogi jogkövetésének vizsgálatát az e magatartást befolyásoló általános tényezők meghatározásával kezdhetjük, hiszen az adózó viselkedését, cselekedeteit nyilvánvalóan nem csak a morális beállítottsága határozza meg. Ezért fel kell tárunk e folyamatnak a motivációs hatásmechanizmusát. Ennek tartalmát Opalek így határozta meg: „A motivációs folyamat lényege abban fejezhető ki, hogy egy meghatározott egyén, adott magatartásmódot választ a vele szemben álló és bizonyos hierarchikus rendbe tagolt magatartási alternatívák bizonyos készlete közül.”¹³⁸ E „standardok” egyik csoportja, az egyén által elfogadott erkölcsi, esztétikai stb., tehát az internalizált értékek készlete. Az erkölcs megjelenhet, mint befolyásoló tényező. Ugyanakkor más jelentős értékcsoporthoz is megjelennek. Carragata a jogismeret szerepére, a jogi norma bonyolultságára, és szankciórendszerére, működési idejére hívja fel a figyelmet.¹³⁹ Mások, így Carol, Kagan¹⁴⁰ a morális hatások mellett a kockázatvállalási készségre, a büntetéstől való félelemre utalnak. Megint mások, mint Bracewell-Millnes és Spicer a társadalmi, makroszintű megközelítésben az adózó igazságossági, politikai meggyőződését is említik, amelyek befolyásolhatják döntéseiket. E sokféle megközelítésben talán csak annyi közös ismerhető fel, hogy valamilyen módon, mindegyik vélemény érint morális-, erkölcsi megfontolásokat. Egyelőre mellőzve az erkölcs központi szerepéről szóló klasszikus természetjogi-pozitivisták vita bemutatását,

¹³⁸ Kazimier Opalek: A jog motivációs hatása. *Studia Iuridica Pécs*, 1970. 49-50. o.

¹³⁹ Carragata; l.m. pp. 20.

¹⁴⁰ Carol, J. S.; 1989. *A Cognitive Process Analysis of Taxpayer Compliance Vol. 2. Social Science Perspectives*. Pnnsylvanie Press 228-240.

kiindulási pontként, Maria Ossowska gondolatát választjuk, miszerint „az erkölcs társadalmi tény”.¹⁴¹ A jog, mint hasonló társadalmi termék, gyakran fordul az állampolgárok erkölcsi meggyőződéséhez, hivatkozva a becsületesség, az öntudat és igazságosság indítékaira mutatott rá Wroblewski.¹⁴² Az erkölcs és a jog hasonló kapcsolatára hívja fel a figyelmet Wroblewski is. „A jog közvetlenül hivatkozik olyan a jogkövetésben irányadónak tekintett fogalmakra, mint „az együttélési szabályok jóhiszeműség elve, különös méltánylást érdemlő okok, vagy enyhítő körülmények figyelembe vétele.”¹⁴³

A magyar jogszabályokban is gyakran találunk ilyen jogon túlra mutató utalásokat, mint a jóhiszemű joggyakorlás, igazságos közteherviselés, vagy a méltányosság. Ezek mögött felismerhetően a társadalom általános morális elvárásai húzódnak meg. Ezért fogalmazhatott úgy Wroblewski, „hogyan a jogot még a tőle legtávolabb eső részeiben is az erkölcsi parancsok formázzák.”¹⁴⁴ Ezt a hatást azonban nem szabad túlértékelni. A jog nem hivatkozhat csupán az erkölcsi megítélésre, hiszen az erkölcs nem szinonimája, nem immanens része a jognak, és még kevésbé azonosítható vele. Az erkölcsi normák hatása és beépülése a jogba eltérő, koronként és társadalmanként változik. A jogszabályok egy részében megfigyelhető valamilyen erkölcsi parancs, míg másokban nem. Irk Ferenc egy az erkölcs és a büntetőjog kapcsolatát vizsgáló tanulmányában megállapította a jogkövetés és a morál viszonyáról, hogy a norma alapját képező erkölcs az emberi tettet motiváló tényező, az érdek és a kultúra mellett. „Normakövetés tehát aligha képzelhető el erkölcsi háttér nélkül.”¹⁴⁵ Olykor azonban a jogszabály meg is előzheti vagy éppen szembe is helyezkedhet a társadalom morális ítéletével. Máskor a jogi norma lehet az erkölcs befolyásolásának eszköze. Ilyen lehet az adójog is, amely például

¹⁴¹ Ossowska: *Erkölcs szociológia*. Kossuth 1993. 214. o.

¹⁴² Wroblewski: *Erkölcsi értékek és normák*. 1961. Közzéteszi Ossowska 113. o.

¹⁴³ Wroblewski: *Erkölcsi értékek és normák*. 1961. Közzéteszi Ossowska 113. o.

¹⁴⁴ Wroblewski: *Erkölcsi értékek és normák*. 1961. Közzéteszi Ossowska 113. o.

¹⁴⁵ Irk F.: *Az erkölcs és a büntetőjog elméleti kérdései*. 8. o.

az adókijátszás szabályozásával elérheti, hogy bizonyos idő után a közösség azt elutasítsa, és morálisan elítélje morálisan is az adócsalókat.

Jelentős nehézséget okoz az erkölcs jogot befolyásoló szerepének feltárásában, hogy a jognak „mint tiszta jogtudománynak”¹⁴⁶ a megteremtése és belső szabályainak megismerése nem lehetséges. Nem találhatunk a világban egységesen és egyféleképpen értelmezett és használt jogi fogalmakat, jogintézményeket.¹⁴⁷ A létező társadalmak sokfélesége jogi intézményi és erkölcsi különbözőséget eredményezett. „Nem állíthatók fel pl. a törvényes öröklés olyan szabályai, amelyek mindig és mindenhol igazak volnának.”¹⁴⁸ Példaként említhetjük a muzulmán országok kamatszedési tilalmát¹⁴⁹, az adórendszerek sokféleségét, vagy az uzsora katolikus egyházi értékelését.¹⁵⁰ Az eltérő jogi megoldások mögött eltérő erkölcsi és jogi vagy vallási bázis található. Még az olyan hagyományos értékre, mint az emberi élet védelmére vonatkozó jogi megoldások sokfélesége is azt mutatja, hogy kevés jogi alapelvben találhatunk nemzetek feletti konszenzust. Ennek fényében érthető, hogy egy olyan jellegzetes társadalmi jogi rendszerben, mint az adózás, miért nem beszélhetünk nemzetközi egységről. Az Európai Unió közvetett adókra vonatkozó szabályozása azt mutatja, hogy olyan alapvető feltételekbe, mint az alacsony jövedelem fogalma, vagy a létminimum adómentessége a nemzeti érdekek lehetetlenné teszik az általánosabb morálisabb megközelítést. Ahogy alig találni világméretű egységesen működő jogi alapelvet, úgy kétséges, hogy vannak-e egyáltalán ilyen erkölcsi normák. Néhányan úgy vélik, hogy általános elutasítást vált ki a gyilkosság, a lopás, vérfertőzés. Azonban könnyen felsorolható számtalan példa, amely egy adott

¹⁴⁶ Szabó M.: Jogi episztemológia. Jogbölcseleti előadások. Miskolc, 1998. 37. o.

¹⁴⁷ Ossowska: I.m. 151. o.

¹⁴⁸ Szabó M.: I.m. 37. o.

¹⁴⁹ Ferenczy E.: A pénzügyek általános jogelveiről. Állam- és Jogtudomány XXXIV. 1992. 94-102. o.

¹⁵⁰ Muzslyay I.: Gazdaság és erkölcs. Márton Áron Kiadó, Bp. 155. o.

társadalomban az ilyen morális korlátok leomlásáról tanúskodna. Ez pedig azt jelentheti, hogy a jogkövetést csupán a norma erkölcsi beágyazottságára építeni nem lehet. Nem lehet azonban megkerülni Ossowska azt a gondolatát sem, ami szerint „az erkölcsös, ami a társadalom érdekével összhangban áll”.¹⁵¹ Ezt azért sem tehetnénk, mert egyfelől a jogi normákkal való morális azonosulás hiánya, megkérdőjelezné a jogrendszer mögötti morális közösségi értékek létezését, másfelől a norma érvényesülését kiszolgáltatná kényszer jellegének. A normák és az erkölcs kapcsolatát azért kell vizsgálnunk, mert az erkölcsi értékek összefonódnak az adott társadalmi környezetben elismert értékhierarchiával. Így közvetetten írhatják le a jogkövetés folyamatát és motívumait. A jogszabályok erkölcsi tartalmának vizsgálatakor egy könnyen avuló és jelen idejű rendszerben keressük az általános értékeket.

II.1.2. Az erkölcs és a jog

Az erkölcsnek a jogban, a jogkövetésben betöltött szerepe a jogbölcselet egyik alapvető vizsgálati területe, amelyben markánsan jelenik meg a két – természetjogi és pozitivista – jogszemléleti rendszer szembenállása.

A természetjogi megközelítés szerint – leegyszerűsítve – az ember alkotta jog része a természet rendezett világának, amelyben felismerhető vezérelvek és átlátható okozatiság működik, amelyek megalapozzák a „jog kötelező erejét, és feltételei a jogi szabályok érvényességének.”¹⁵² A jog alapeszméjének tartják az igazságot és a helyességet. A jogalkotásnak ezekre az eszmékre tekintettel kell lennie, amelyek egy sajátos „materiális jogi etikává alakultak.”¹⁵³ A természetjogi irányzat képviselői számára a tételes jog mércéje az igazságos és helyes, valamint erkölcsös értékválasztás. Számukra

¹⁵¹ Ossowska: I.m. 219. o.

¹⁵² Takács P.: Helyes jog. Jogbölcseleti előadások. Miskolc, 1998. 81-83. o.

¹⁵³ Lásd ezzel kapcsolatban Welzel: Naturrecht und Materiale Gerechtigkeit Vandenhoech und Rautrech Göttingen, 1962.

tehát egyértelműen van hatása és kapcsolata az erkölcsnek és a közmorálnak a jogalkotásra és a jog hatályosulására, és ezen keresztül a jogkövetésre is. Hasonló következtetésre Irk Ferenc a már említett munkájában. Ennek a gondolkodásmódnak a gyökerei azonban az ókorig nyúlnak vissza. Ciceró vagy Paulus vagy később Aquinoi Szent Tamás vagy Christian Thomasius számára evidens volt az erkölcs és a jog összefonódása. A gondolat lényegét Augustinus tömören így fogalmazta meg: „lex iniusta non est lex”¹⁵⁴. Tehát, az igazságtalan törvény nem törvény. Ez azt is jelenthette, hogy az igazságos az, ami erkölcsös, amely helyes, tehát értéktelített. A XVIII-XIX. század fordulóján Immanuel Kant az erkölcs belső racionális szerepére hívta fel a figyelmet, amely az embernek önmagában szab törvényt, kategorikus imperativusként. Ez pedig erkölcsi programként is felfogható, akár a tételes jog ellenében is. „Cselekedj úgy, hogy akaratod maximája mindenkor egyszersmind általános törvénykezés elvéként is érvényesülhessen.”¹⁵⁵

A XIX. század azonban jelentős jogelméleti változást hozott, hiszen megjelent a jogpozitivizmus, amely nyíltan hirdette, hogy a „jog tudományos vizsgálata szempontjából irreleváns mindenfajta értékmérce erkölcsi kritérium, amelynek alapján a jog helyesnek vagy helytelennek minősíthető.”¹⁵⁶ Hans Kelsen a jogpozitivizmus radikális képviselője elutasította a természetjog ilyen megközelítését, mert véleménye szerint az igazságosság és az erkölcs fogalmát az emberek a saját eltérő helyzetükre értelmezik, és szándékaikhoz igazítják és így racionálisan értelmezhetetlen.”¹⁵⁷ A pozitívizmus másik nagy alakja Herbert L. A. Hart nem vélekedett ennyire elutasítóan. „A jog fogalma” c. híres munkájában megfogalmazta: „Az erkölcs a jogfejlődést befolyásoló tényező, ez azonban nem jelenti azt, hogy valamely jogrendszerben

¹⁵⁴ Takács: I.m. 85. o.

¹⁵⁵ Kant I.: A gyakorlati ész kritikája. Gondolat, 1991. 123-125. o.

¹⁵⁶ Bódig M.: Természetjog és pozitívizmus. Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Miskolc, 1990. 10. o.

¹⁵⁷ Kelsen H.: Az államelmélet alapvonalai. Miskolc, 1997. 8. o.

az egyes törvényeknek akárcsak hallgatólagosan is utalniuk kellene az erkölcsre vagy az igazságosságra.”¹⁵⁸ Megállapítható, hogy a jogelmélet számára alapkérdés a jog és az erkölcs viszonya, mert a jog mutat bizonyos rokon vonásokat, a magatartás erkölcsi szabályozásával. A jog bizonyos normái egybevághatnak a közösség értékítéletével. A jog éppúgy elítéli a gyilkosságot, a szándékos károkozást, a vérfertőzést, mint az erkölcsi közvélemény. Azonban a különbségek is jelentősek. „A jogi normák nagy részének nincs erkölcsi eredete, és a jog kikényszeríthetőségében többnyire nem játszik szerepet a normák erkölcsi tartalma.”¹⁵⁹

II.1.3. Az adózás és az üzleti etika

Az első felmerülő kérdés, hogy az adóügyi jogviszonyban van-e értelme az erkölcsi szerepét vizsgálni. A válasz abból indulhat ki, hogy az adózás elsősorban az egyén kettős; állampolgári (citoyen) és tulajdonosi (burzsoá) jellege¹⁶⁰ közül a másodikhoz kapcsolódik, tehát vagyoni korlátozást jelent, amelyet az állam egyoldalúan határoz meg. Az adózó ezt azért viseli el, mert az állam polgárai érdekében közszolgáltatásokat végez; olyan feladatokat lát el, amelyeket leghatékonyabban a közösség fölött, de a közösségért, a közpénzekből valósít meg. Ahogy Oliver Wendell Holmes megjegyezte „Az adók jelentik a civilizáció árát.”¹⁶¹ Ez más szóval azt jelentheti, hogy az adózásban egy tényleges csere ügylet szolgáltatási-ellenszolgáltatási aktus figyelhető meg. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy az adófizetés egyéni szintjén konkrét ellenszolgáltatás alanyi jogon nem keletkeztet. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak – makroszinten – ne lenne a társadalom befizetéseivel szemben ellenszolgáltatási kötelezettsége. Ez magának az államnak a létét és működését igazolja. Az egyénnek érzékelnie kell, hogy a pénzéért ő maga vagy gyakrabban

¹⁵⁸ Hart H, L, A; A jog fogalma. Osiris, 1995. 215. o.

¹⁵⁹ Bódig M. I.m. 3. o.

¹⁶⁰ Földes G.: Az adójog határai. Kandidátusi értekezés, kézirat, 1988. 47. o.

¹⁶¹ Idézi: Spicer. I.m. pp. 13.

közvetetten mások részesülnek a közszolgáltatásokból. Ezt az érzékelést javíthatja a jól működő parlamenti demokrácia, a nyitott, jól követhető, áttekinthető és ellenőrizhető jogalkotói közpénzfelhasználói tevékenység. Az erről kialakult kép a polgárok számára megkönnyítheti az állammal való azonosulást és növelheti az adófizetési hajlandóságot. Itt tehát egy speciális üzletről van szó, amelyet morális szempontból vizsgálhatunk, és így közelebb juthatunk az adómorál elemzéséhez. Hasonló gondolatokat fogalmazott meg Vogel, Miebler, Spicer és Becker, valamint Ching-Chang You a kínai adóhivatal vezetője is. A kormánynak az adómorál javítása érdekében törekednie kell a méltányos elbírálásra illetve annak érzékelésére. Ezt a legkönnyebben költségek politikájának racionalizálásával érheti el.¹⁶² E törekvést olyan viselkedésként definiálta Vogel¹⁶³ és Miebler¹⁶⁴, amely az adóteherelosztás, valamint a kormány által nyújtott szolgáltatások szintje terén nyilvánul meg. M. W. Spicer és Lee A. Becker¹⁶⁵ az adófizető és a kormány viszonyát szintén cserekapcsolatnak írták le. Ebben az adófizető lemond bizonyos vásárlóerejéről annak érdekében, hogy anyagi és nem anyagi ellentételezést kapjon a kormánytól. Alm, Jackson, McKee úgy vélik, az egyén döntésében szerepet játszik a költségvetési csere” elmélet. Az egyének azért fizetnek adót, mert értékelik az állam által nyújtott szolgáltatásokat; és befizetéseikkel ehhez akarnak hozzájárulni. Ebben az üzletben az adózó nem csak kötelezettje az adóügyi normának, de „üzletfél”, aki döntéseit racionálisan hozza, és a várható előnyök és hátrányok felbecsülése után hozza meg. Ha viselkedésében ilyen üzleti jellegű mérlegelés érzékelhető, akkor röviden meg kell vizsgálni magának az üzleti etikának a működését, amely erőteljesen segítheti, de gátolhatja is az adómorál pozitív elmozdulását. Kiindulásként

¹⁶² Shoup C, S; 1969 Tax Administration Public Finance Chikago pp. 427-440.

¹⁶³ Vogel J; 1974 Taxation and Public Opinion in Sweden National Tax Journal 27. pp.449-451.

¹⁶⁴ Miebler K; 1984 Individual Behavior and Tax Conscionusness Technical Paper and Reports of the 18 th. General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrations Columbia, 21-25. May/Amsterdam IBFD pp. 135-140.

¹⁶⁵ Spicer M, W, and Becker L. A; 1980 Fischal Inequiti and Tax Evasion National Tax Journal 32/2. pp. 171-176.

megfogalmazható, hogy a közgazdaságtan és az üzleti kapcsolatok sem mentesek a morális értékektől. „A közgazdaságtan – mutat rá K. E. Boulding – eredeténél fogva is igényt formálhat, hogy erkölcsstan legyen.”¹⁶⁶ Adam Smith a közgazdaságtan megalapítója az erkölcsstan professzora volt Glasgowban, és mindvégig hangsúlyozta az erkölcsnek az üzleti életben játszott fontos szerepét.¹⁶⁷ A közgazdaságtan a társadalom működésének azt a részét vizsgálja, amelyet a csere jellemez. Ez pedig egy speciális gazdasági-üzleti szubkultúrát teremtett, amelynek megvannak a maga írott-íratlan szabályai. E kapcsolatrendszer szereplői számára sem lehet közömbös, hogy ügyfeleik, barátai, közösségük hangulata és jóléte hogyan alakul. „Az egoizmus és a mások boldogulásával szembeni közömbösség a jóakarat és rosszakarát közötti keskeny sávon húzódik meg” - írja Boulding¹⁶⁸ és rámutat arra, hogy a legtöbb közgazdász számára az igazságosság fogalma értelmezhető, és legtöbbüknél a Pareto-optimum társadalmi rendszerre való értelmezése magától értetődő. „A társadalmi rendszer A állapota akkor jobb a B állapotnál, ha A-ban senki sem érzi magát rosszabbul, mint B-ben, és A-ban legalább egy személy jobban érzi magát, mint B-ben.”¹⁶⁹ Ez a megállapítás a modellezési problémák ellenére közvetlenül adaptálható a közjó meghatározására, és azon keresztül közvetetten az adózásra, mint csereviszonyra is. A modern költségvetési rendszereknek reagálniuk kell a közgazdaságtan modern felismerésére. Ezek egyike kimondja, hogy a modern közgazdaságtan túlhaladt az egyszerű költség-haszon elméleten, és felismerték az úgynevezett társadalmi externáliák kezelésének (létszámleépítés, ipartelepítési problémák környezetszennyezés) szükségességét.¹⁷⁰ E kérdéskör jelentősége, hogy a közgazdasági-politikai döntésekkel kapcsolatos ok-okozatiságot vizsgálja, hiszen az externáliák olyan negatív

¹⁶⁶ Boulding K, E; A közgazdaságtudomány mint erkölcsstan, Andrassy – Szabó: Üzleti etika és közéleti etika, Pécs, 1999. PTE KTK 65-70. o.

¹⁶⁷ Muzslay I.m. 136. o.

¹⁶⁸ Boulding I.m. 73. o.

¹⁶⁹ Boulding I.m. 66. o.

¹⁷⁰ Boulding I.m. 72-74. o.

hatások, amelyek nem ott és annál jelentkeznek erőteljesen, aki azt kiváltotta, okozta. Ez a nézőpont a gazdaság és az állam működésének célkritikai erkölcsi felelősségét vizsgálja.¹⁷¹ Arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogalkotók, vállalatvezetők döntéseikben ne csak a szűk üzleti előnyöket vegyék figyelembe, hanem a társadalom az egész közösség érdekeit is. Gondolkodásukba építsék be a morális szempontokat is. Ahogy Smith „Theory of Moral Sentiment”¹⁷² c. munkájában megfogalmazta, az önérdék nem lehet a cselekvés egyetlen motivációja, és túl kell lépni a haszon egyszerű maximalizálásán.

Muzslay a vállalatokra vonatkozóan megállapította: „Az üzleti élet alapvető kérdése a vállalat társadalmi felelőssége.”¹⁷³ De a közhatalom is felelős a vállalatért. Szabályozza a piacot, elosztja a terheket, kedvezményeket biztosít, és a beavatkozás is kötelessége. Ennek a szabályait azonban nem elég csak jogi szempontból szabályozni ezt; a beavatkozásnak szükségszerűen túl kell lépnie a döntések gazdasági racionalitásán, ezen túlmenően igazságosnak, méltányosnak kell lennie.

Ezt (a kötelességet) nevezhetjük az optimális adórendszer keresésének is. Az adóteher nagyságának eredményességét befolyásoló szerepe van. Az elvonás nem eredményezheti azt, hogy a vállalkozások ellehetetlenüljenek. Az állam elsődleges céljából – a jólét növeléséből – következik, hogy az adórendszernek biztosítania kellene a működéshez megfelelő jogi-gazdasági hátteret, mind az egyének, mind a társaságok számára. Földes Gábor¹⁷⁴ e kérdést vizsgálva meghatározta, hogy az adóterhelés a magántulajdon korlátja, tehát alapvető fontosságú, hogy a beavatkozást az állam milyen célból és milyen módszerekkel teszi, hiszen az egyén ezt kétségkívül elvonásként éli meg. Az

¹⁷¹ László Cs.: Tépett vitorlák. Aula, 1992. 30. o.

¹⁷² Első megjelenése: Glasgow 1759.

¹⁷³ Muzslay I.m. 139-140. o.

¹⁷⁴ Földes G.: Az adójog határai. 13. o.

államapparátusnak az adózás területén jelen időben, de a jövőre vonatkozóan is tisztességes döntéseket kell hoznia. Ha nem kívánják kiiktatni az önkéntes jogkövetést, és nem kívánnak kizárólag a kényszer eszközeivel élni, akkor tekintetbe kell venniük az adóalanyok érdekeit, motivációit. Az adó kényszer jellegű szolgáltatás ugyan, de ezzel szemben az államnak is vannak kötelességei. Elsősorban az, hogy a köz érdekében cselekedjen, és a közpénzeket tisztességesen kezelje, kerülve a pazarlást, a korrupciót és a túladóztatást. A skandináv országokban megfigyelhető, hogy a magas adóterheléshez kapcsolódó magas állami szolgáltatási színvonal a jogkövetés magasabb szintű érvényesülését eredményezte. Az adózók pontosan tudják, hogy a közpénzeket hogyan költik el, és azt is tudják, a hatékony gazdálkodás és az adóteher optimalizálása az állam morális kötelessége. Más szóval az adók nem a mindenkori kormány, hanem a társadalom tagjainak szükségletét vannak hivatva fedezni. Az állam üzemszerűen működjön, de az új üzleti-etikai alapon, a közösségért érzett felelősséggel.¹⁷⁵ Erkölcsös az, ami az emberi társadalom összhangját lehetővé teszi, előmozdítja, minden más – erkölcstelen.

¹⁷⁵ Muzslay I.m. 148. o.

II.1.4. Az adóerkölcs fogalma és szerepe

Az emberi közösségek állami struktúrában való létezése kétségtelenül nem az egyetlen lehetséges működési modell (törzsi, falu vagy családi közösségek), de a közösségi fejlettség egy szintjén szükségszerű, hogy ennek működéséhez anyagi feltételeket is meg kell teremtenie, amit az egyének vagy a társaságok a közbevételeken keresztül biztosítanak. Az állam működése tehát nem öncélú, hanem közérdek. Az adómorál Takács György szerint a közterhek viselésével kapcsolatban tanúsított erkölcsi hozzáállást jelenti, tehát „a morálnak egy minősítése.”¹⁷⁶ A közterhek kiróvásának egyetlen erkölcsileg is elfogadható indoka az állam működése. Takács György szerint „az adózás állampolgári kötelezettség és azt öntudatosan és lelkiismeretesen kell teljesíteni.”¹⁷⁷ A kijátszási törekvések az egész közösség ellen irányulnak. Az adójogban, ahol a tényállási elemek állandó változásban vannak, és ami ma tiltott, holnap megengedetté válhat, felértékelődik az, ami állandó, tehát az adójogi normákra vonatkozó erkölcsi parancs. A nehézséget az jelenti, hogy ott, ahogy Takács György Meisel-Gerloffra hivatkozva írja: „nem állnak fenn olyan szilárd alapzaton nyugvó rendelkezések, mint az általános büntetőjogban.”¹⁷⁸

A jogi szerzők jelentős része (Takács, Mahler, Mariska) magához a fogalom-meghatározáshoz is ambivalensen viszonyultak. Takács szerint nyelvtanilag itt a morál kifejezés egy minősítés, amely a közterhekkel kapcsolatban tanúsított erkölcsöt jelenti. A morál azonban nem azonosítható csupán a cselekvéssel, így a fenti gondolatmenet inkább a jogkövetés meghatározásával vethető egybe.

¹⁷⁶ Takács Gy.: Adómorál Bp. 1929. Magyar jogi értekezések 99. 30. o.

¹⁷⁷ Takács Gy.: Adómorál Bp. 1929. Magyar jogi értekezések 99. 43. o.

¹⁷⁸ Takács Gy.: Pénzügyi büntetőjog kifejlődése. Pénzügyi büntettek és szabálysértések, KJK. 1970. 370. o.

Székács Aladár magának az adómorálnak a fogalmát és alkalmazhatóságát is vitatja. Az a körülmény, hogy a tudomány is adómorálról beszélt, mintegy hivatalos elismerése volt annak, hogy az adózás terén a legkifogástalanabb jellemű embertől sem lehet oly morális felfogást várni, amelyet az élet más vonatkozásában tőle joggal elvárhatunk. Székács szerint ennek következtében – a külön adómorál elfogadása miatt – a pénzügyi hatóságok kijátszása nem a bűncselekmények számát, hanem a hazai anekdotakincset gazdagította. Véleménye szerint tehát adómorál nem létezhet. Aki az államot megkárosítja az a közösség ellensége. E pesszimista megközelítést is figyelembe véve megfogalmazható, hogy elnevezéstől függetlenül, az egyéni adózói mentalitás és az adójogi jogkövetés közösségi jellegzetességei sokat elárulnak az adott társadalom kultúrájáról, viszonyáról az egyének és az állam kapcsolatáról. Nem lehet megkerülni azt a tényt, hogy amely társadalomban a köz és adómorál, tehát a jogkövetési készség alacsony, ott egy oda-vissza ható effektus alapján a korrupció a fekete gazdaság aránya valószínűleg magas, a törvények és az állam működése alacsony színvonalú. Ebben a társadalomban a polgár, a vállalkozó gyakran kiszolgáltatottnak érezheti magát. Az alacsony jogkövetési készség és adómorál jól jelezheti a demokrácia és a jogállamiság deficitjeit, amely azt eredményezi, hogy az állam hosszú távon még a jóhiszemű és jogkövető adózók készségét is elveszíti. A romló adómorál tehát fokozott ütembe szűkíti le az állam bevételi oldalát is, így az állami transzferek radikális beszűkítéséhez vezet. Ennek következtében a kialakuló finanszírozási űrt vagy belső hitelekből finanszírozzák és így növelik az inflációt, vagy a külső államadósság nőhet meg drasztikusan. A passzív politika számára tehát egyértelműen és drámaian megmutatkozik, hogy nominálisan mennyit érhet az adómorál hiánya.

Az adójogi norma szövegében kivételesen jelenik meg *expressis verbis* az az erkölcsi parancs, hogy az adófizetéssel az adózó a közösség működéséhez járuljon hozzá, holott „az adómorál

ebben a vonatkozásban az emberi társadalom vezéreszméjévé válik, mert az intézményesítés gyakorlati alapfeltételeit szolgáltatja.”¹⁷⁹

Az adóerkölcs a modern adórendszer elengedhetetlen feltétele – írja Mahler Sándor.¹⁸⁰ Úgy véli, hogy „az erkölcsi és igazságossági elvek szemmel tartásával felépített helyes adórendszer sikeres végrehajtása szempontjából kardinális pont az adóerkölcs. Enélkül a leghelyesebb elvek mellett alkotott rendszer is hajótörést szenved, és pénzügyileg eredménytelen lesz, s a pénzügyi kormányzat kénytelen lesz egy tökéletlenebbet, de kiadósabbat állítani.”¹⁸¹

A modern adórendszerek egyik jellegzetessége, hogy jelentős feladatokat írnak elő az adózó számára. A modern adókötelezettség – így a magyar adózás rendjéről szóló törvény is¹⁸² - összetett és sokrétű tevékenységet ír elő. Az adózó folyamatosan döntési helyzetekbe kerül, miközben mérlegeli a különböző motivációs hatásokat, tehát a jogkövetés és a nemteljesítés lehetőségeit. Az egyén rövid távú érdekei ütköznek a közösség látens, valamint a saját hosszú távú érdekeivel. Annál az adózónál, aki nem vállal közösséget az állammal, vagy a kormánnyal, a hosszú távú makroszintű érdekek befolyásoló szerepe csekély. A magatartását tehát kizárólag valamilyen érzékelhető és reális esélyű joghátrány lenne képes motiválni. Ennek az azonnali vagy gyakori érvényesülése azonban valószínűtlen, ismerve az adóigazgatási rendszerek terheltségét.

Az adóigazgatásnak és az adópolitikának elsődleges érdeke, hogy a polgárok döntései értékorientáltak, tehát morálisan megalapozottak legyenek. Adam Smith szerint az adófizetés egyben az egyéni önzés és a közösségi szellem közötti harmóniát jeleníti

¹⁷⁹ Takács Gy.: Pénzügyi büntetőjog kifejlődése. Pénzügyi büntettek és szabálysértések, KJK. 1970. 371. o.

¹⁸⁰ Mahler S.: Erkölcs és pénzügyek. Adó... 230. o.

¹⁸¹ Mahler S.: Erkölcs és pénzügyek. Adó... 235. o.

¹⁸² 1990. évi XCI. tv.

meg. Bracewell-Millnes szerint a 80-as években fedezték fel az adóztatás etikai dimenzióit, és szerinte az adófizetés a közérdek és az egyéni érdek közötti egyensúly keresése. Úgy gondolja, hogy: „az adófizetés morális megítélése hanyatlóban van, a kincstár önző magatartása miatt.”¹⁸³ Minden adókikerülési döntés – szerinte – morális döntés. Létezik egy általános morális kötelezettség az adófizetési kötelezettség betartására, még akkor is, ha a jogszabályok igazságtalanok, vagy ésszerűtlenek. Hozzáfűzi azonban, hogy ezt a morális kötelezettséget a kormány túladóztató vagy korszerűtlen adópolitikájával leronthatja. A kérdésre vonatkozó angolszász attitűdöt Shenfield professzor igen világosan határozta meg: „Az adókijátszás és az adókikerülés erkölcsi megítélése sokak szerint egyértelmű. A törvényeket megingathatatatlannak tekintő angol hozzáállás szerint ami törvényes az erkölcsös, és ami törvénytelen az egyben erkölcstelen is. Sőt létezik egy olyan irányzat is, amely különbséget tesz a jog szelleme és betűje között és csak azt a magatartást tekinti erkölcsösnek, amelyik megfelel a jog szellemének.”¹⁸⁴ Hasonlóan közelít az adómorálhoz Lyons: „A jognak való engedelmesség általános kötelezettsége a morális felelősségünkéből következik, tehát akkor is engedelmeskednünk kell, ha az morálisan hiányos.”¹⁸⁵ Véleménye szerint a morál általános elvet, standardot biztosíthat az egyénnek, amelyek szabályozó szerepére nagy szükség van.

A morál jogkövetésben betöltött szerepét M. Spicer igen eredeti módon közelítette meg. Egy tanulmányában arról beszél, hogy éppen a morál miatt az adókötelezettség nemteljesítése esetén büntudatunk keletkezik, ami pszichikai költségként” rakodik a jogkövetés folyamatára.¹⁸⁶

¹⁸³ Bracewell – Millnes: I.m. pp. 7-8.

¹⁸⁴ Shenfield A; 1968 The Political Economy of Tax Avoidance IEA Occasional Paper 24.

¹⁸⁵ Lyons, D; 1984 Ethics and the rule of Law. Cambridge University Press pp. 34-35.

¹⁸⁶ Spicer W; 1986 Civilization at a Discount National Tax Journal 39. pp. 13.

Az eddig leírtakkal szemben néhányan vitatják az erkölcs adójogi jogkövetésre kifejtett hatását, illetve másként értékelik szerepét. Lord Haughton arra az álláspontra helyezkedett, hogy az adózás nem erkölcsi kérdés. „Az adóztatásnak nincs több köze az erkölcshez, mint a Közösségi Földtörvénynek, vagy egy klubtagsági engedély kiadásának. Az adózás rendje a Parlament törvénye és nem az Istené.”¹⁸⁷ Véleménye szerint még az sem követelhető, hogy mi tisztességesek legyünk, mint adófizetők. A jogi norma szövegét kell követni, és nem kell törődni a törvény szellemével vagy a jogalkotó eredeti szándékával. Hasonló véleményt fogalmaz meg Carragata is. Úgy gondolja, az angolszász hagyomány, hogy az adófizetőnek joga van saját adóterhének minimalizálására.¹⁸⁸ Idézi a híres amerikai bíró Heand Comissioner v. Newman ügyben megfogalmazott véleményét. „A bíróságnak újra és újra ki kell fejtenie, hogy nincs abban (etikailag sem jogilag) semmi elítélendő, ha valaki úgy intézi az ügyeit, hogy a lehető legkevesebb adót kelljen fizetnie. „Mindenki ezt csinálja, gazdag és szegény, és mindenki jól teszi ezt, hiszen senkit sem terhel olyan társadalmi kötelezettség, hogy több adót fizessen, mint amennyit a törvény megköveteli az adó kikényszerített behajtott pénzösszeg, nem pedig önkéntes hozzájárulás. Többet követelni az erkölcsösség nevében üres frázis.”¹⁸⁹

Davies¹⁹⁰ szerint azonban az adóelkerülés erkölcsi természetének elemzésekor fel kell ismernünk, hogy minél mesterkéltabb az adókikerülő módszer, annál közelebb áll erkölcsileg az adócsaláshoz. Úgy véli az emberek éppen etikai alapon különbséget tesznek az adókikerülés fajtái között. Általánosan elfogadják a borraivalót, hálapénzt, tehát azokat a jövedelemfajtákat, amelyekhez valamilyen szolgáltatás

¹⁸⁷ Bracewell – Millnes: I.m. pp. 82.

¹⁸⁸ Carragata: I.m. pp. 92.

¹⁸⁹ Carragata: I.m. pp. 103.

¹⁹⁰ Davies C; 1979 Can High Taxation be Enforced. Tax Avoidance. The Institute of Economic Affairs pp. 6.

kapcsolódik. Nem azonosulnak viszont a kifejezetten az adókikerülés érdekében tett aktív és színlelt lépésekkel.

A kortárs szakírók nagy része a jelzett ellentmondások ellenére (Spicer, Alm, Bracewell-Millnes, Schutze) kiemelik az adómorál szerepét a jogkövetésben. Schutze 1992-es tanulmányában¹⁹¹ az adófizetést befolyásoló 4 fő tényező között az erkölcsöt is említi.

1. A felderítéssel való fenyegetés és a büntetések elrettentő hatása,
2. A lebukás veszélyeinek túlbecsülése,
3. A kormány munkájának értékelése, a szolgáltatások fedezése,
4. Erkölcsi meggyőződés arról, hogy az adócsalás tilos.

Spicer¹⁹² hasonlóan fontosnak tartja az adómorál szerepét. Szerinte „gyakorlati bizonyítékok arra utalnak, hogy a társadalmi normák is a jogkövetésre vonatkozó előírások jelentős hatással vannak az adócsalás elkövetésének elhatározására.” Úgy véli, hogy a rendszeresen adózók általában hajlamosabbak az adócsalást súlyosan erkölcstelennek tekinteni. Hasonló megállapításra jutott Sikemortz és Orleans (1987) a teljes IRS adatbázison végzett kutatásuk szerint nagyobb volt annak a jogkövetési hajlandósága, aki valamilyen módon erkölcsi ráhatásnak volt kitéve.

A következőkben az erkölcs motiváló szerepét szegmentáltan, néhány elvi, a szakirodalomban elkülönített megközelítésben vizsgáljuk meg.

¹⁹¹ Schutze: Idézi Davies l.m. pp. 12.

¹⁹² Spitzer: l.m. pp. 16.

II.2. Az adófizető és a kormány viszonya

II.2.1. A hazafias adófizető modellje

E modell keretében az adófizető és a kincstár viszonyát vizsgáljuk úgy, hogy e kapcsolatban az áldozatvállalás elvének megfelelően, a kincstár érdekei érvényesülnek elsősorban. Erkölcsi megközelítésben ez azt jelenti, hogy a kincstár a közösség igényeinek elsődlegességére hivatkozva, feltétlenül számít a polgár együttműködésére. Bármifajta adókikerülés vagy az egyéni érdekekre hivatkozást ez a modell elutasít, függetlenül attól, hogy a közpénzeket milyen hatékonysággal és célrendszerben használják fel.

Bracewell-Millnes¹⁹³ ezt a modellt vizsgálva kifejtette: „Nem dönthető el, hogy a közösség szolgálata (erkölcsileg) jó és a saját érdekek képviselője rossz. Nem ítéltető el az, aki tulajdonosi érdekéből kiindulva minimalizálja az adó kötelezettségeit. Nem mondható ki, hogy ez erkölcsileg elítélendő. Felvethető ezzel kapcsolatban, hogy akkor helyesen jár-e el az adózó, ha mindent megtesz, hogy több adót fizessen, jó hazafiként?”

Ez a megközelítés elvezethet oda, hogy a törvényben létező adókedvezmények igénybe vétele – tehát a legális adócsökkentés – is morálisan elítélhetővé válna. Ez nem lehet az adójogalkotás és adóigazgatás célja, polgári demokratikus viszonyok között. Sőt Adam Smith szerint a liberális jogi-társadalmi viszonyok azt eredményezhetik, hogy az egyének jobban szolgálják a közösségüket, mint önmagukat.¹⁹⁴ Felvethető ebben a helyzetben az adóhivatal feladatának értelmezése. Ha az a feltétlen célja, hogy minél több bevételt realizáljon, miként tud együttműködni az adófizetőkkel? Vajon akkor jár el helyesen az adóhivatal, ha kimerítően csak az adózók kötelezettségeit ismerteti? Felhívhatja-e

¹⁹³ Bracewell-Millnes: I.m. pp. 31.

¹⁹⁴ Smith, A; 1759 Wealth of Nation 2. pp. 8.

a figyelmet az adócsökkentés legális lehetőségeire? Tényleg az a feladata, hogy kitanítson az adótrükkök alkalmazására? Ha nem teszi, tehát nem figyelmeztet az adócsökkentés lehetőségeire, tudatosan vagy hanyagságból megteveszti az adófizetőket, hiszen azok túlfizetnek. Jelentheti-e a hazafias adófizetési modell a túlfizetés kötelezettségét? Másként vizsgálva, ha az adófizetőnek jóhiszeműen kell eljárnia, akkor mit jelent a jóhiszem az Adóhivatal munkájában? Miért kellene az adófizetőnek etikusabban eljárnia, mint a hivatalnak? Abban a helyzetben, ha a közterhek elosztása igazságtalan, a jogszabályok hézagossak és ellentmondásosak, az adóhivatal politikai befolyásolása megállapítható, akkor elvárható-e a hazafias adófizetőtől a közterhek maximális teljesítése? A gyakorlat azt mutatja, hogy ilyen helyzetekben is ezt várják el tőle. A történelem viszont arra mutat példát, hogy ennek a modellnek ugyan ókori gyökerei vannak, társadalmi méretű érvényesülésére azonban csak kivételes történelmi helyzetekben került sor.

Takács György¹⁹⁵ említi ennek egy korai formáját, az athéni polgárokkal kapcsolatban „Az athéni polgár adómentessége csak békeidőre terjedt ki, s háború idején jövedelem és vagyonadó természetű úgynevezett eisphora (phorai) lépett életbe.”

Takács a magyar adóztatás történetét vizsgálva két példát említ. Véleménye szerint a hazafias adófizetés kitűnő példája a Rákóczi szabadságharc, amelyben egyöntetű áldozatkészséggel tett eleget minden adófizető a kötelességeinek.”¹⁹⁶ Hasonló hazafias felbuzdulást tapasztalt 1848-as szabadságharcban, ahol „az általános áldozatkészség, mely a nemzet legszélesebb rétegeinek anyagi készségét a szabadságharc szolgálatába állította, a leverés után az osztrák önkényuralommal szemben csendes ellenállássá alakult.”¹⁹⁷ E lendület kisugárzó továbbélő példáját említi Kajtár István, amikor leírja, hogy 1860-ban egy pécsi önkormányzati

¹⁹⁵ Takács Gy.: Adómorál I.m. 67. o.

¹⁹⁶ Takács Gy.: Adómorál I.m. 95. o.

¹⁹⁷ Takács Gy.: Adómorál I.m. 97. o.

vitában a döntő érv az volt, szemben az abszolút hatalom kényszerével, hogy 1848-ban: „az adótörvények világosak voltak és abból mindenki tudta, mit kell fizetni.”¹⁹⁸

Lantino ezzel megegyező példát említ az Egyesült Államok polgárainak adófizetési hajlandóságát vizsgáló tanulmányában:¹⁹⁹ „Általános (adózási) fegyelem csak krízisidőszakokban létezett, mint pl. az 1860-as polgárháború idején. Ekkor a nyilvánvaló állami bevételek iránti igény és a hazafiság hangoztatása, mindenféle ellenállást elsöpört. Azonban krízisidőszak elmúltával, csökkenni kezdett ez az adózási fegyelem.”

II.2.2. A politika szerepére érzékeny adófizető

Ebben a megközelítésben a kormányzati munka – és adópolitika – adófizetésre gyakorolt hatása vizsgálható. Itt a polgár jogkövetési hajlandóságát azok az információk befolyásolják, amelyek a kormányzati munkáról és az adópolitikáról, továbbá az adók felhasználásáról, valamint az adózói csoportok egymáshoz viszonyított adóterheléséről nyerhetők. John Hasseldine tanulmányában²⁰⁰ e megközelítésmódot alkalmazva kifejti, hogy a pénzügyi-pszichológiai modell követői szerint (Lewis 1982, Greenland és Van Veldhoven 1983) az adózói magatartás érzékenységet és az adócsalási hajlandóságot részben a kormányzati politika, illetve az állam kényszerítő gépezetének működési eredménye befolyásolja. Hasonló gondolatokat fogalmazott meg Bird és Heij. Heij szerint „amíg a kormány eltékozolja az adófizetők pénzét, addig nem lesz változás a társadalomban az adófizetéshez való viszonyulás is a motivációk tekintetében.”²⁰¹ Bird szerint a kormánynak az adóbevételek felhasználásáról

¹⁹⁸ Kajtár I.: A városi önkormányzat közigazgatásának társadalmi politikai és személyi környezete az októberi Diploma idején. Jogtörténeti tanulmányok Pécs, 1980. 177. o.

¹⁹⁹ Lantino D, J; Individual Behavior and Tax Consciousness: the Antropological Approach Congress of CIAT pp. 131-140.

²⁰⁰ Hasseldine: 1999 Tax Administration: Institution Building in Transition. Zagreb

²⁰¹ Heij G; I.m. pp. 15.

egyértelműen el kell számolnia, és meg kell határoznia, mire fordítja azt. „Nyilvánvalóan fenn kell állnia valamilyen hihető kapcsolatnak az adóbevételek és a kormány kiadásai között. Bár az nem állítható, hogy ha az emberek egyetértenek kormányuk magatartásával és politikájával, akkor növekszik adóbefizetési hajlandóságuk. Az viszont kétségtelen, hogy az adócsalásra ösztönző tényezők között megtalálható, hogy a polgárok a kormányukról hogyan vélekednek.”²⁰² Hutagalung indonéz jogászprofesszor egyenesen úgy fogalmaz: „Kapcsolat van az adókötelezettség teljesítésének szintje és a politikai rendszer átláthatósága és kikényszeríthetősége között. Az adórendszerek hatékonysága és a jogkövetés morális megalapozása érdekében demokratikusabb belpolitikára lenne szükség.”²⁰³ Alm-, Jackson – McKee egy tanulmányban úgy fogalmaznak: „Nagy mennyiségű és egyre nagyobb számban megjelenő irodalom támogatja azt a nézetet, hogy az adóteljesítés részben az adóbevételek felhasználásától függ. Az egyének többet is hajlandók fizetni – bizonyos feltételek mellett – mint amennyi haszonhoz jutnak a hozzájárulás növeléséből.”²⁰⁴ E tanulmány szerzői úgy vélik „az egyén nagyobb valószínűséggel fog adót fizetni, ha részt vehet az elosztási folyamatban és a döntésekben. Az egyén teljesítését az elosztás is befolyásolja. Ha sok állami kiadásban részesülhetnek – és tudják, hogy mások is osztják ezt az érzést – sokkal valószínűbb, hogy kifizetik az adót, még akkor is, ha nincs tényleges beleszólásuk a döntési folyamatokba.”²⁰⁵

Hasonló gondolatokból épül fel a bajor Kurt Miehlér gondolatmenete. Szerinte a jogkövetés tudatos a környezet által motivált folyamat, amelyben szerepet játszik a polgár és a kormány, még általánosabban, az egyén és a társadalom közötti etikai

²⁰² Bird R, M; 1990. Expenditures, Administration and Tax reform in Developing Countries Bulletin IBFD Jun. pp. 263.

²⁰³ Hutagalung S, H; 1992 Taxation in the Fiscal System in Indonesia. Business News Indonésia 53175318/ pp.7-10.

²⁰⁴ Alm and Jackson McKee: l.m. pp. 323.

²⁰⁵ Alm and Jackson McKee: l.m. pp. 315.

kapcsolat. A tudatos jogkövetés szerinte „olyan mértékben fejlődik, ahogy a polgár elfogadja környezetét, kormányát. Ha valamilyen okból hiányzik az elfogadás, akkor a polgárok a hazájuk által hozzájuk intézett felhívásokat meghallgatják, de viccet csinálnak belőle, az ellenőrzéseket elkerülik és a szankciókat igazságtalannak tartják.”²⁰⁶ A rosszhiszemű vagy „érzékeny” adófizető ilyen esetben ellenszegül, és a „tekintélyelvű” kormányzat bolond rabszolgájává válik a becsületes adófizető.”²⁰⁷ Az ellenállás ilyenkor morálisan igazolt és jogos önvédelmi kényszernek tűnhet. Miehlér úgy gondolja, hogy a modern államok akkor követelhetik meg a jogkövetést, ha a morális azonosulás, gazdasági-jogi-politikai feltételeit megteremtik. A fent leírtakat erősíti meg egy 1990-ben lezajlott fülöp-szigeteki empirikus kutatás. Milwich M. Guevara pénzügyminiszteri államtitkár szerint a kutatás egyik következtetése az volt: „az adózási etika szintje közvetlenül összefüggésben van az adórendszer méltányosságának érzékelésével. Ha az adófizetők úgy érzik – összegez Guevara – az adóterhek elosztása igazságtalan, haragra gerjednek és ennek az adófizetésben következményei lesznek.”²⁰⁸ Az adófizetők - erősíti meg - vizsgálják, hogy az adófizetésből származó előnyeik arányban vannak-e a befizetett adóval. Fontos a kormány költségvetési politikájával kapcsolatos attitűd is, amely erősen befolyásolja az adófizetési szolgálatkésztséget. „Középpontba kerül az állami pénzek felhasználásának megítélése.”²⁰⁹ Arra a kérdésre, hogy miért csalunk adót, a legtöbben azt válaszolták: azért, mert a kormány értéktelen projektekre költi az adófizetők pénzét. Ezért úgy gondolják, hogy jobb döntés a megtermelt jövedelmet közvetlenül a saját és az alkalmazottak jólétére fordítani.” A modern adófizető azt várja el, hogy az állam győzze meg arról, hogy érdemes adót

²⁰⁶ Miehlér K; Individual Behavior and Tax Consciousness: the Educational Approach Congress of CIAT pp. 140.

²⁰⁷ Miehlér K; Individual Behavior and Tax Consciousness: the Educational Approach Congress of CIAT pp. 141.

²⁰⁸ Guevara M, M; The Underground Economy in Philippines Paper of IBFD pp. 46.

²⁰⁹ Guevara M, M; The Underground Economy in Philippines Paper of IBFD pp. 52.

fizetni, jól használják fel a közpénzeket. A kormány munkájáról kialakított kép egyértelműen befolyásolja az adózási légkört.

Gordon Tullock professzor a közösségi választás közgazdaságtanának egyik alapítója megállapítja: „Az egyén feltételezhetően abban érdekelt, hogy az adókat más emberektől szedjék be, és azokat az állami szolgáltatásokat kívánja, amelyeket mások fizetnek meg.”²¹⁰ Ezt az alapvetően etikátlan hozzáállást Tullock racionálisan érthetőnek tekinti. Közgazdasági értelemben az adófizetők arra törekednek, hogy az adófizetésükért cserébe a javak és szolgáltatások mind szélesebb köréhez jussanak hozzá. Ebben a megközelítésben saját jövedelmükön keletkező adót felcserélik arra a juttatásra, amelyet az egész közösség által megfizetett kormányzati szolgáltatásokból kap. Tullock szerint egyetlen államban sem állítható, hogy a kormányzati szolgáltatások aktuális mennyisége mindenki számára optimális lenne. Racionálisan érthető, hogy ha azt éreznénk, a kormányzati szolgáltatások összmenyisége, amihez hozzájutunk, és amit finanszírozunk túlzott – tehát alacsonyabb adókulcsok és alacsonyabb színvonal lenne kívánatos – akkor természetesen nem bosszankodnánk az adójog mindenki által történő szisztematikus megsértésén. Még érthetőbbé válik ez az érzés, ha az adókulcsok jelentős mértékéhez alacsony színvonalú közszolgáltatás társul. Tullock ugyanakkor szkeptikus, mert szerinte „ha az adófizetők egyet is értenének a kormányzati kiadások jelenlegi mennyiségével – és elosztásával – akkor sem biztos, hogy az adójogszabályokat hatékonyan hajtanák végre.”²¹¹ Az adófizetők többsége Tullock szerint támogatná a legalacsonyabb adókulcsokat a kormányzati szolgáltatások egy adott mennyiségéért – azon az alapon, hogy az emberek preferálják a legalacsonyabb árakat a javak meghatározott mennyiségéért és minőségéért. Ez azt jelenti, hogy az emberek szeretnek a saját pénzükről közvetlenül dönteni, és nem támogatják a szolgáltatások egy szinten túli növelését még akkor sem, ha

²¹⁰ McKensy and Tullock; 1975 The New Word of Economics London

²¹¹ McKensy and Tullock; 1975 The New Word of Economics London

belátják, hogy az ő érdekükben történik. A redisztribúció csökkentése is szolgáltatások színvonalának javítása párhuzamosan csak a közigazgatási hatékonyság javításától várható.

Hasonló hatásmechanizmust tételez fel Carragata professzor gondolatmenete is. „A polgár közvetlenül felismeri, hogy a magasabb adóbevételek által biztosított magasabb kormányzati kiadások nagyobb központi pazarláshoz vezetnek és ezzel növelik az állami szolgáltatókkal kapcsolatos állampolgári cinizmust. Ha az adókulcsok túl magasra kúsznak az egy „szavahihetőségi spirált” produkál, amelyben a kormányzat egy eleve elveszített ütközetben harcol, hogy a teljesítést kikényszerítse.”²¹²

Kiemelkedően fontos – írja Carragata -, hogy az adóviselők érezzék, hogy kapnak valamilyen ellenértéket az adókért a kormány kifizetésein keresztül. „Az indokolatlanul magas adók az inflációval, és a kormány megszorító intézkedéseivel karöltve elégedetlenséget és cinizmust generálnak az adófizetők körében, ami viszont az adókötelmek megsértésének melegágya.”²¹³ Bird szerint „amíg a kormány eltékozolja az adófizetők pénzét, addig nem lesz változás az adófizetéshez való viszonyulás és motivációk tekintetében. Az adóbevételek felhasználásáról el kell számolni.”²¹⁴ További szemponttal árnyalja a felvetést Davies, aki szerint a politikai váltógazdaság eredményeként, az adójogszabályok gyors avulása figyelhető meg, ami újabb okot szolgáltat az adókikerülésre. Ez a folyamatos változás azt eredményezi – fogalmaz, „hogy elmosódhat a határ a legális és az illegális, a jó és a rossz, az erkölcsös és az erkölcstelen között. A törvényesség az adózás esetében annak a kérdésévé válhat, hogy ki van hatalmon, és az ennek megfelelő megkülönböztetés a jó és a rossz között elmosódott.”²¹⁵ Megfogalmazható, hogy a polgár jogkövetési

²¹² Carragata I.m. pp. 93.

²¹³ Carragata I.m. pp. 91.

²¹⁴ Bird and Oldman; 1990 Reading on Taxation in Developing Countries. John Hopkins University Press

²¹⁵ Davies; I.m.

hajlandóságának kialakításában az államnak óriási a felelőssége. Az állam kötelessége a lehető legindokoltabb és leghatékony közpénzkezelés. Erről az államháztartás rendszerében el kell számolni, szem előtt tartva az Államháztartási alapelveket. Kiemelt figyelmet kell fordítani a közpénzkezelés alkotmányos szabályozására. Morálisan akkor ítélné meg az állam a polgárainak adózási mozgását, ha a közigazgatás is úgy jár el, ahogy az tőle elvárható. „Csak ebben az esetben lehet kategorizálni és büntetni az adózási viselkedést, akkor alakulhat ki tudatos – morálisan megalapozott – jogkövetés, ha a túloldalon a kormányzat is etikusan jár el. Az adóügyi jogviszonyban etikai egyensúlynak kell kialakulnia, amelynek egyik alapfeltétele a szolgáltatás – ellenszolgáltatás érzékelhető egyensúlya. Megerősíti ezt a francia Roche: „Bár az adófizetők többsége nem tudja, hogy használják fel az adókat, mégis jelentős hatással van a jogkövetésre a befizetett adók és a kormány által nyújtott szolgáltatások egyenlőtlensége.”²¹⁶

II.2.3. A „Homo Economicus” modellje

Ezt a jogkövetési modellt a közigazgatási szakírók dolgozták ki, abból kiindulva, hogy az adózásnak alapvetően nem morális motívumai vannak. Az adózó ismeri és értékeli az adóztatás feltételrendszerét, és a mérlegelése során a számára legelőnyösebb tehát racionális alternatívát választja, és így alakítja ki adózási stratégiáját. E megközelítés lényegét Prof. I. M. Buchanan így jellemezte: „A közgazdász általános erkölcsi szinten minden kérdést alternatív feltételek között vizsgál. Az erkölccstanító ítélete, amely kimondja valamiről, hogy teljesen helyes vagy helytelen idegen a közgazdásztól. Az adókikerülés kérdésével kapcsolatban a közgazdász feladata az, hogy kikalkuláljon egy optimális adóztatási politikát, ami nemcsak az adóbevételeket optimalizálná, hanem minden olyan célt is, amit a polgárok is kívánatosnak tartának és

²¹⁶ Rouche, J; Individual Behavior and tax Consciousness: Introduction and Psychological approach pp. 115.

előnybe részesítenének.”²¹⁷ Ebből kiindulva sok közgazdász próbálta az adóelkerülés elhatározását egy gazdasági modellben ábrázolni. Allingham és Sandmo, Srinivasan²¹⁸ úgy írják le az adózás megkerülését, mint egy olyan hasznot, amely abból származik, amelyben az adózást csak mint a költséget, nyereséget és a hasznot befolyásoló gazdasági tényezőt számítják. Az adófizetőre úgy tekintenek, mint racionális Homo Economicus személyre, aki azt az adóelkerülési szintet választja, amelyből optimalizálja a nyereséget, minimalizálja a költségeket, maximalizálja a bevételt. Ebben a gondolatmenetben a várható adóbírság és a büntetés valószínűsége és az egyéb hátrányok csak mint költségek jelennek meg. David Williams egy cikkében idézi Robbins híres definícióját,²¹⁹ amely szerint a közgazdaságtan egy kapcsolatként tanulmányozza az emberi viselkedést, a véges és kis számú eszközök alternatív felhasználásáról. Ebben a kontextusban ésszerű, hogy a hiányos forrásokat ne arra fordítsuk, hogy adót fizessenek, amikor kedvezőbb alternatív alkalmazások is kínálkoznak. Williams szerint ennél fogva az adókikerülés racionális döntés. Rámutat azonban a gondolatmenet fogyatékoságára, hiszen az feltételezi, hogy az adózó minden kockázati ténnyel és feltétellel tisztában van. Szerinte azonban „valószínű, hogy csak olyan társadalmak léteznek, ahol senki sincs tisztában maradéktalanul az adótörvények megsértésének potenciális következményeivel.”²²⁰ Hasonló kritikát találhatunk az Asian-Pacific Tax Conference zárótanulmányában a racionális elmélettel kapcsolatban: „Az elmélet feltételezi, hogy az adózók pontosan tudják a felderítés valószínűségét és következményeit minden ilyen esetben. Valójában az adóhivatalok ezeket titokban tartják és így a lebukás veszélye tehát az adókijátszás kockázatai

²¹⁷ Buchanan, J. M.; 1966 *Economics and its Scientific Neighbours The Structure of Economic Science*: Engelwood pp. 168.

²¹⁸ Srinivasan, T. N.; 1973 *Tax Evasion Journal of Public Economics* 2:4 pp. 339-346.

Allingham and Sandmo; 1972 *Tax Evasion: A Theoretical Analysis Journal of Public Economics* pp. 323-328

²¹⁹ Williams, D.; 1996 *Trends in Anti-Avoidance Bulletin of IBFD* XII. pp. 504.

²²⁰ Williams, D.; 1996 *Trends in Anti-Avoidance Bulletin of IBFD* XII. pp. 505.

megalapozottan nem láthatók előre.”²²¹ Bracewell-Millnes szerint „Homo Economicus”-nak nevezhetjük azt az adófizetőt, aki abból indul ki, hogy csak a nyereség és a veszteség érdekli. Eljárására úgy tekint, hogy az morálisan közömbös, és nem érdeklődik a társai tehát a közösség boldogulása és boldogtalansága iránt.”²²² Csak a saját pénzügyi előnyei érdeklik. John S. Carroll rámutatott, hogy az adófizető magatartása rugalmasan reagál a jog nemkövetés veszélyeire és arra, hogy jogkövetési hajlandósága a határhaszon elmélet alapján alakul. Az adócsalást – Carroll úgy véli – a kiszámítható marginális, tehát utolsó adó-dollár hasznossága és nem a felderítési kockázat határozza meg.”²²³ Ugyanakkor ő is leszögezi: „A bűnügyi döntésekkel foglalkozó tanulmányok megmutatták, hogy a potenciális bűnözők nem tudják összegyűjteni a kellő információt az alternatívákról. Nehézségeik vannak a releváns információk darabjainak összehangolásában, és ezért egyszerűsített stratégiákat alkalmaznak, nem pedig az említett határhasznosság elvét.”²²⁴ Carroll szerint ez a megállapítás igaz lehet az adófizetőkre is és a modellt korrigálni kell a szociális megfontolások beépítésével. Az adócsalókat döntéseikben befolyásolja az a szociális kockázat, amely során a munkahelye, baráti, lakó környezete kerülhet veszélybe. Ha ez a kockázat magas, tehát cselekedetét várhatóan elítélik, akkor az még a Homo Economicus attitűdre is kihathat. Itt tehát ismét megjelenik – ha áttételesen is – a közmorál befolyásoló szerepe. A Homo Economicus beállítottságú adófizetők befolyásolására – lévén költségérzékenyek – az adócsökkentés jó eszköz lehet. Számára fontos érték az adórendszer kiszámíthatósága. Jelentősen növelhető e csoport adófizetési hajlandósága, ha elhiszik, hogy az adócsökkentés nem rövid távú. Ők alkotják az adózók legtudatosabb rétegét. Ez a hozzáállás a képzett adófizetők mindegyikét ha eltérő módon is, de jellemzi.

²²¹ Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore pp. 11-13.

²²² Bracewell-Millnes: 1979 Tax Avoidance and Evasion Panopticum London pp. 37.

²²³ Carroll, J, S; Haw Taxpayers Think about their taxes Why People... pp 45-47.

²²⁴ Carroll, J, S; Haw Taxpayers Think about their taxes Why People... pp 48.

II.3. Az adózói rétegek és csoportok szerepe a jogkövetés alakulásában

Az 1983-as „Asian-Pacific Tax Conference” összegző tanulmánya áttekintette az adómegtagadás növekedésének okait. Megállapította, hogy e problémához indokolt lenne egy strukturált megkülönböztetést alkalmazni. Úgy vélték, hogy jelentős különbségek fedezhetők fel, szektoriálisan (mezőgazdaság, ipar, értékesítés) a termelési szervezetek között (kiskereskedők, multinacionális cégek) és a gazdaság más szereplői (alkalmazottak, vállalkozók, tőke tulajdonosok) között a jogkövetési jellegzetességek szerint.²²⁵ Úgy vélik, hogy a termelő egységek szétaprózódása, tehát a kis vállalkozások az adókijátszást felvirágoztatják. „Azokban az országokban, ahol nemzetközi nagyvállalatok szerepe jelentős, azt tapasztalják, hogy emiatt csökken az adókijátszási kedv. Azon országokban, ahol a gazdasági aktivitás a kis boltokra épül és sok az egyéni résztvevő, a tapasztalatok szerint sok az adócsalás is.”²²⁶ Illersic hasonló módon, az adócsalók csoportjainak viselkedését tanulmányozta, és ezeket három fő csoportba sorolta jellegzetességeik alapján.²²⁷

Elkülönítette a magánvállalkozókat, a munkavállalókat, akik részben vagy egészben feketén dolgoznak, és a munkanélkülieket, akik teljesen illegálisan végeznek jövedelemszerző tevékenységet. Becslése alapján a magánvállalkozók mindegyike legalább 1000 fonttal rövidítette meg az angol kincstárat a 70-es évek végén és csupán a valós jövedelmük 2/3-át tárták fel, vallották be.

Az alkalmazottakkal kapcsolatban megállapítja, hogy a második – vagy rész – foglalkozásuk jelentős részét feketén, adózatlanul realizálják. Ennek nominális mértékét Dr. Jeremy

²²⁵ Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore

²²⁶ Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore pp. 8.

²²⁷ Illersic, A, R; 1979 The Economics of Avoidance/Evasion Tax Avoidance The Institute of Economic Affairs pp. 32-34.

Alden 1979-ben 2.000 millió fontra becsülte. Hasonló problémát tártak fel a munkanélkülieknél, akik kis pénzért munkát végeztek. Ennek a nagyságát 1.300 millió font adózatlan pénztömegre becsülik.²²⁸

Ez a jelenség nem kötődik azonban sem földrajzi, sem gazdasági előfeltételekhez. A pakisztáni W. M. Qureshi az ázsiai országokat vizsgálva azonosította a leggyakoribb adókikerülő ügyleteket, és az ehhez kapcsolódó társadalmi csoportok szerepét is. Fő problémát az adóhatóságok felkészületlenségében, és a készpénz forgalom magas arányában látja.²²⁹ A legjelentősebb adókijátszási terület – véleménye szerint – a ázsiai vállalatok nemzetközi kapcsolatain alapul. Általános gyakorlatként alkalmazzák, az importált termékek túl – és alulszámlázását, az adóparadicsomok kihasználását és a fiktív levonásokat. A gazdasági hatalomnak számító Japánban a problémák mások. A legfontosabb negatívum az adórendszer igazságtalan teherelosztása – mutat rá Ishi²³⁰ professzor, amely a bérből és fizetésből élőket sújtja.

A gyakorlati kutatások eredményeit, az elmélet is alátámasztja, és megerősíti azoknak a társadalmon belül jól elhatárolható csoportoknak a létezését, amelyeknek sajátos adózási érdekei és jogkövetési jellegzetességei lehetnek. Ez a mikrokörnyezet esetenként döntő fontosságú lehet az adózással kapcsolatban hozott döntéseknél. A szociológus Ossowska²³¹ szerint „evidencia, hogy egy társadalmon belül, erkölcsében egymástól elütő csoportok létezhetnek.” Geiger a büntetőjogi jogkövetést vizsgálva felhívja a figyelmet arra: „morális értékekben a társadalmon belül meglehetősen egység uralkodik, de amíg az egyes társadalmi csoportokon belül jelentős az egység, addig a csoportok

²²⁸ Illersic, A, R; 1979 The Economics of Avoidance/Evasion Tax Avoision The Institute of Economic Affairs pp. 36.

²²⁹ Qureshi, N, M; Devices Used to evade of aoid taxes and Possible Solutions to the Problem- Pakistan experience IFA pp. 5-8.

²³⁰ Ishi, H; Japán National Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice.

²³¹ Ossowska: Erkölcs szociológia. Kossuth 1993. 59. o.

között nagyok a szakadékok.”²³² Az adózás szempontjából fontos Durkheim gondolata, miszerint létezik a szakmai-foglalkozási erkölcs, ahol minden szakmának megvan a becsülete.²³³ E gondolat megalapozza az adózásban létező privilégiumok kedvezmények esetleg rendszereinek kiépülését, amelyek fenntarthatják az adóteher igazságtalanságát, és markáns adózói csoportokat teremtenek. Ennek adóigazgatási következményét Sean Moriarty egy tanulmányában úgy fogalmazta meg: „hogya az általános adófizetői bázist a hatékony kezelés érdekében, és az érzékelhető jellegzetességek miatt fel kell osztani kezelhető csoportokra, szegmensekre. A nagy szegmentációk szükségességét felismerték Ausztráliában, Kanadában, Új Zélandon.”²³⁴

A kialakuló adózói csoportokra vonatkozóan Lantino az USA adóhivatalának egyik vezetője megállapítja, hogy itt elkülönült adózási szubkultúrákról van szó.²³⁵ „Erre pedig az adóhivatalnak az egyéniesítés követelményének megfelelően tekintettel kell lennie és be kell számítania, e kulturális befolyásokat.” Éppen ezért kezdtek fokozott figyelmet fordítani az adózó mikrokörnyezetére földrajzi, kulturális, jövedelmi, nemi, esetleg antropológiai jellegzetességekre. Lantino úgy véli, hogy inkább szociológiai pszichológiai tényezők alapján jönnek létre a csoportok, mint antropológiai tények alapján. „Az USA-n belül – összegzi a kutatások tapasztalatait – az adózási fegyelmet illetően nincs jelentősége a nemzeti származásnak, fajuk, kulturális szokásoknak, és vallási tabuknak.”

Ezzel némileg szembenáll a Beron, Tauchen, Witte kutatócsoport összegző tanulmánya, amelyet a saját kutatásaik alapján szerkesztettek. Erre alapozva megállapítják, „a fehérek jogkövetőbbek, mint bármely más faji csoport, de nem minden

²³² Geiger, T.; 1979 Über Moral und Recht. Streitgespräch mit Uppsala Berlin pp. 169.

²³³ Idézi Ossowska, 63-64. o.

²³⁴ Moriarty, Sean; Tax Compliance Further Kay... pp. 144-150.

²³⁵ Lantino; l.m. pp. 131.

jövedelmi osztályban. Nincs ugyan erős faji jellegzetesség a jogkövetés terén, de a fehéreknél érzékelhető, hogy pontosabbak a jövedelembevallásaik terén.”²³⁶

A kevés kutatásra alapozva fogalmazható meg, hogy nem állapítható meg jelentős kapcsolat származási, etnikai alapon.

Sokkal jelentősebb összefüggés mutatható ki a tevékenységi kör, a jövedelem nagyság, a műveltségi szint és a jogkövetési hajlandóság között.

Jackson és Milliron (1986)-os²³⁷ tanulmányukban leírják, hogy a műveltebb ember kevésbé jogkövető, mivel jobban megérti az adólevonási elkerülési lehetőségeket. Ezt némileg alátámasztják Caroll kutatásai is, aki szerint a magasabb műveltségűek igényesebben és pontosabban teljesítik adókötelességeiket. De ez egyszersmind az adókikerülési technikák ismeretét is jelenti.²³⁸ Ezt erősíti meg Nagy Imre Zoltán, aki egyetért azzal, hogy az alacsonyabb képzettségű adóalanyok pontatlanabbak kevésbé ismerik a jogszabályokat és a lehetséges következményeket. Az ő esetükben a szigorúbb adóhatósági fellépés elrettentő lehet.²³⁹ Az alapkérdésre vonatkozóan Nagy Imre Zoltán megállapítja: „nem sikerült statisztikailag érzékelhető kapcsolatot kimutatni, egyes társadalmi csoportok (egyedülállók, családostok, nők, kisjövedelműek) és a jövedelemeltitkolás között.”

Wallschutzky empirikus kutatásai során azt tapasztalta, hogy az egyetemet végzettek 40 %-a értett egyet az adófizetés elkerülésével, míg a másik kontroll csoportba lévőknel ez az arány 10-28 % között mozgott. Ez alaposan meglepte a kutatót, aki „más

²³⁶ Beron and Tauchen and Witte; The Effect of Audits on Socioeconomic Variables on Compliance. Why People... pp. 70-73.

²³⁷ Jackson and Milliron; 1986 Tax Compliance Research, Findings Problems and Prospects Journal of Accounting Literature 5. pp. 125-126.

²³⁸ Caroll I.m.

²³⁹ Nagy Imre Zoltán: A feketegazdaság adópszichológiai szempontjai. INFO Társadalomtudomány 33. 1995. 43. o.

tanulmányok miatt pozitív korrelációt várt az iskolázottság és az adózási etika között.²⁴⁰

Az eddig leírt összefüggésektől lényegesen eltérő jogkövetési hajlandóság figyelhető meg a vállalkozások, vállalkozók és az alkalmazottak attitűdje között. Tanulmányok sokasága bizonyítja, hogy nemzettől függetlenül szakadéknyi különbség húzódik meg e két társadalmi réteg között.

A japán Ishi professzor megállapítja, hogy a bérből és fizetésből élők között elterjedt az a nézet, miszerint a jövedelemadó megállapításánál különbségek vannak az alapján, hogy ki milyen adófizetői csoporthoz tartozik. Mivel az alkalmazottaknak mindig a munkáltató által levont adóelőleg szerint kell adózniuk, a jövedelmeik csaknem teljes egészében ismertek az adóhatóság előtt. Az egyéni vállalkozók, akik önbevallók, nem a teljes bevételeik után adóznak, és könnyen kikerülhetik a törvényeket. Becslések alapján az adóhivatal a vállalkozók jövedelmeinek 40-60 %-át ismeri meg. Az adózás ezen alapvető igazságtalanságára külön betűszót használnak; ez a „Ku-so-you”. A japán adópolitika bevallott célja ennek az igazságtalanságnak a mérséklése.²⁴¹

Az alkalmazottak magasabb jogkövetése, nemzetektől és gazdasági helyzettől független általános jelenség. Egy az USA-ban 1983-ban készített IRS jelentés kimutatta, hogy az adócsalásból származó hiány a bérből és fizetésből élők esetében 5 %, a tőkejövedelmek esetén 14 %, míg a kisebb vállalkozások és üzletek hiánya 53 %-os volt.²⁴² Slemrod ebből arra következtet, „hogy van összefüggés az adócsalás lehetősége és az adócsalási hajlandóság között.”²⁴³ Vogel 1974-ben a svéd adórendszert és adózói magatartás vizsgálva megállapította, hogy a svéd munkásosztály

²⁴⁰ Wallschutzky, I, G; 1985 Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion Australian Tax Foundation Melbourne pp. 15-21.

²⁴¹ Ishi I.m. pp 3.

²⁴² Slemrod, I; 1989 Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion Chapter 5.

²⁴³ Slemrod, I; 1989 Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion Chapter 5.

erősebben támogatja az adórendszert, mert egyetért a kormány politikájával, és élvezi az ellenszolgáltatást. „E nagymértékű politikai akarat a korrekt teljesítés felé irányítja e réteg adófizetési viselkedését.”²⁴⁴ A görög Agapitos és Mavraganis megerősíti, hogy léteznek foglalkozáshoz kapcsolódó adózási jellegzetességek. Megfigyelhető a közalkalmazottakra kivetett adóterhek növekedése. Ugyanakkor nem itt, hanem a nem közalkalmazottak között emelkedik az adócsalások száma. 1990-ben a feltárt adóhiány elemzésénél megállapítható, hogy a közalkalmazottak a foglalkoztatottak összes jövedelmének 75 %-át fizették és az adócsalás alig volt megfigyelhető, addig a nem közalkalmazottaknál, akik a jövedelem 30 %-át sem fizették, az adócsalások nagy részére koncentráltak.²⁴⁵ Azt, hogy itt egy speciális foglalkozáshoz kapcsolódó adózási jellegzetességről van szó, bizonyítja, hogy a tanulmány leírja, hogy ha ugyanezek a közalkalmazottak ha másodállásban dolgoznak, a jogkövetési szintjük radikálisan leromlik.

Roche²⁴⁶ említ egy francia példát, amikor az 1950-es években a kisvállalkozások, kisiparosok növekvő adóterhelés ellen egységesen léptek fel, az úgynevezett „poujadis”-et adóellenállást szervezve. Ez megmutatta, hogy az adózás és az adózási helyzet is reális csoportképző erő lehet. (Az eddig a foglalkozási listákat különbségekről összegezve megfogalmazható, egyetértve Takács György megállapításával.)

Összegzésként – foglalkoztatás szerepével kapcsolatosan elgondolkodtató Takács György egy Duvertgertől kölcsönzött gondolata. Az a körülmény – írja Duvert²⁴⁷ -, hogy Franciaországban a szolgálati viszonyban állók nem követnek el adócsalást, nem annyit jelent, hogy erkölcsösebbek, hanem csak

²⁴⁴ Vogel I.m.

²⁴⁵ Agapitos and Mavraganis: I.m. pp. 4.

²⁴⁶ Roche I.m. pp. 120.

²⁴⁷ Idézi Takács György: A pénzügyi jog kifejlődése. I.m. 371. o.

annyit, hogy ezek adóját a munkáltató vonja le, és így nincs alkalmuk az eltitkolásra.” A levonható következtetések egyike, ami foglalkoztatottságon alapuló besorolásból megállapítható, hogy ha valakinek lehetősége nyílik az adócsalásra, sokkal valószínűbb, hogy nem csak egyetért az efféle magatartással, hanem ő maga is így jár el. „Másként fogalmazva a vállalkozók és a munkáltatók nem csak sokkal inkább elfogadhatónak tartják az adófizetés elkerülését az az adócsalást, hanem nagyobb valószínűséggel meg is teszik. Tulajdonképpen épp azért tartják elfogadhatónak, mert maguk is így járnak el. Az emberek mindig igyekeznek racionalizálni a magatartásukat.”²⁴⁸

Néhány szakértő fontos szerepet tulajdonít a jövedelem nagyságnak. Wearing és Heady 1957-es Melbourne-ban 393 személyen végzett felmérés alapján a potenciális adócsalókat, úgy definiálták, mint alacsony foglalkoztatási státuszú, fiatal, alacsony szaktudású, szabadfoglalkozású és alacsony jövedelmű egyént.²⁴⁹ Csak némileg ért egyet e felismeréssel Wallschutzky, és rámutat arra, hogy az adóeltitkolással leginkább a közepes jövedelműek értenek egyet, és ők a legelégedetlenebbek az adórendszerrel is.²⁵⁰

Caroll kutatásai azt bizonyították, hogy a pontatlan adóbevallás és a jövedelem eltitkolás, szorosan összefügg az alacsony jövedelemmel.²⁵¹ Vogel, Spicer és Lee szerint a jövedelemszint ugyan befolyásolja a jogkövetési hajlandóságot, de csak áttételesen és a már leírt szolgáltatás – ellenszolgáltatás rendszerében. Az adófizető-kormány kapcsolatában az adófizető lemond bizonyos vásárlóerejéről, amikor adót fizet és ezért cserébe közjavakat szerezhet meg. Magas jövedelemszint esetén, amiben magas adók kapcsolódnak, a kormány viszont közszolgáltatása nem

²⁴⁸ Wallschutzky, I, G; 1985 Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion Australian Tax Foundation Melbourne pp. 13-14.

²⁴⁹ Idézi Carragata I.m. pp. 164.

²⁵⁰ Wallschutzky, I, G; 1985 Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion Australian Tax Foundation Melbourne, valamint Wallschutzky, I, G; 1991 Reforming a Tax System to Reduce Opportunities for Tax Evasion IBFD Bulletin pp. 167-168.

²⁵¹ Caroll I.m. pp. 59-60.

lehet arányosan magas szintű. Az adófizető érzékeli a méltánytalanságot, és a maga eszközeivel kijavítja azt. Az is valószínű tény, hogy a magasabb jövedelműeknek nagyobb a lehetőségük az adókijátszásra. Ezt erősíti meg Spicer és Lundstedt²⁵² is.

Az adózói réteg és csoport jellegzetességek sajátos aspektusaira hívja fel a figyelmet néhány szerző. Carroll mutatott rá arra, hogy túl a foglalkoztatottsági, nemi, műveltségbeli tényezőkön, az adófizető adózási döntéseit alapvetően meghatározza szűkebb családi, – erkölcsi – baráti környezetük követendő modellje. Ahogy Sajó A. fogalmaz, az egyének a környezetük elvárásait figyelembe veszik.²⁵³

„Az adófizetők gyakran szemben a közgazdasági racionalitással, inkább arra koncentrálnak, hogy helyes dolgokat tegyenek. A „helyes” a morális, a jogi szociális és személyes körülményeikből határozható meg. Az adózók igen gyakran²⁵⁴ baráti rokoni viselkedési modelleket követnek. Az egyik legtalálhatóbb megfogalmazás erre vonatkozóan Cahalanról²⁵⁵ származik: „Azok, akik adózási szolgáltatáskészségről számolnak be, úgy vélik, hogy barátaik is eleget tesznek adókötelezettségeiknek, míg azok, akik adócsalást követnek el, úgy vélik, hogy mások is csálnak.” Ez az adófizetés legitimációjának egy fontos felismerése. Carroll említ egy példát biztosítási kötvény vásárlásáról. Az amerikai kormány egy déli államokban történt jelentős árvíz után kampányt indított a biztosítások vásárlására és ebben tájékoztatták a régiót a várható további veszélyekről. A kutatók később megvizsgálták, hogy kik és milyen indíttatásból kötöttek biztosítást. Meglepve tapasztalták, hogy a válaszadók arról számoltak be, hogy döntésükben nem az összegzett információkból leszűrhető kockázat nagysága volt a

²⁵² Spicer and Lundstedt; 1976 Understanding Tax Evasion Public Finance 31. 295-305.

²⁵³ Sajó András: Jogkövetés és társadalmi magatartás. Akadémia, 1980. 77. o.

²⁵⁴ Carroll: I.m. pp. 55-58.

²⁵⁵ Cahalan and Eckstrand, 1980 Who are the Tax Cheaters and Why Co They Cheat. Rockville pp. 47-48.

döntő, hanem az, hogy szomszédaik, barátaik, rokonaik vásároltak-e. E példa is bizonyítja, hogy az egyéni döntésekben a csoport szerepe meghatározó. Bár a csoport nem csak az egyén hoz döntést, de az tűnhet olykor irracionálisnak is. Ezt az irracionális döntést vizsgálta Hite²⁵⁶ 1997-es országos telefonos közvéleménykutatás eszközével. A felhívott adóalanyoknak eltitkolt adatokat közölt arról, hogy mennyi adót fizetnek a gazdagok. Majd a megkérdezettek adóbevallását összevetette a kontroll csoportéval és megállapította, hogy akik hittek a közlésnek, azok több adót teljesítettek, tehát készségesebbek lettek.

Végezetül röviden foglalkozni kell egy jelentős szerepet betöltő foglalkozási, egyszersmind adózói csoporttal: az adótanácsadókkal. Szerepük, hogy közvetítsenek a jogalkotó és az adófizetők között, információkat adjanak át, segítsék a jogértelmezést és az adózás technikai folyamatát. Viselkedésük, véleményük modellértékű. Tevékenységük megítélése mégsem egyértelmű. A szerepüket vizsgáló kutatások azt mutatják, hogy az adófizetők számára sem egyértelmű, hogy segíti, vagy csökkenti-e ténylegesen munkájuk a jogkövetést. A vállalkozók és munkáltatók jelentős része úgy véli, hogy a szakmai tanácsadók igénybevétele kevesebb adócsalást eredményez. Az alkalmazottak véleménye ezzel ellentétesen az volt, hogy az adótanácsadók közreműködése növeli az adócsalást és csak 29 % gondolta úgy, hogy csökkenti. Szerepük pontos feltérképezése még várat magára.

Összegzésként megfogalmazható, hogy igazán markáns csoport és réteg jellegzetességeket általános érvényűen, a szakirodalom kevéssé tudott azonosítani. Az érzékelhető jogkövetési sajátosságokra azonban az adóhivatalnak érdemes lenne odafigyelnie. Az egyértelműen kimondható, hogy az adózási döntések bizonyos mértékig közösségi döntések, vagy legalábbis a közösség által meghatározott döntések, amely közösségi hatások

²⁵⁶ Hite, P, A; 1997 An investigation of Moral Suesion and vertical equity Law and Policy vol. 19. pp. 1-22.

alól az egyén nem vonhatja ki magát. Az adóhatóságnak önös érdeke ezeket felismerni és reagálnia rá.

II.4. A közmorál és az egyéni adómorál kapcsolata

Az egyéni és a közerkölcsnek kiemelkedő szerepe van az adóztatásban. A jogalkotó számára is fontos, hogy az adórendszert – részben vagy egészben – az igazságossági és a morális megfogalmazásokra figyelemmel építse ki. „A helyes adórendszer sikeres végrehajtása szempontjából kardinális pont az adóerkölcs. E nélkül a leghelyesebb elvek mellett alkotott rendszer is hajótörést szenved, és pénzügyileg eredménytelen lesz. A kormányzat kénytelen lesz az elméletileg tökéletesebb de meddő rendszer helyébe egy tökéletlenebbet, de kiadósabbat állítani” – írja Mahler Sándor.²⁵⁷ Ezért – állapítja meg – az adóerkölcs a modern adórendszer elengedhetetlen feltétele. A közmorál azonban az egyéni erkölcs eredőjéből alakul ki. Ezt Merton²⁵⁸ úgy fogalmazta meg, hogy „az egyén nem elszigetelten, hanem a társadalom tagjaként él és gondolkodik, cselekszik és adózik. A társadalom többi tagjának állásfoglalása feltétlenül befolyásolja az adózó tudatát, és ebből alakul ki az össztársadalmi tudatot képező etikai normarendszer.” Ezért állapíthatja meg az ázsiai adó konferencia zárótanulmánya: „Szoros kapcsolat van a társadalmi erkölcs és az adócsalás nagysága között.”²⁵⁹ Az adócsalás ott prosperálhat, ahol a társadalom tolerálja azt. Amelyik társadalom elutasítja ott ez a jelenség csak szűk körre néhány cégre és személyre koncentrálódik. Az adócsalás a morális megengedés arányában terjed, tehát döntő szerepe van a jogkövetés kialakításában. A polgároknak is különböző rétegeknek óriási lehet a felelősségük az adókijátszás megelőzésében, de még nagyobb a kormányok felelőssége. Amikor a modern értelemben vett adórendszerek kialakultak, nyilvánvalóvá vált, hogy vagyoni jellegén túl, morális szempontból is lényeges az

²⁵⁷ Mahler: I.m. 231. o.

²⁵⁸ Merton: Társadalomszemlélet és társadalmi struktúra. Bp. 1980. 155-157. o.

²⁵⁹ Lásd mint: 1983 Asia- Pacific Tax Conference Singapore Paper

adók elfogadása. Az angol jövedelemadó 1874-es bevezetésekor Gladstone úgy sóhajtott fel: „A jövedelemadó egy hazug nemzetet hoz létre.” John Stuart Mill²⁶⁰ a progresszív adót fokozatok szerint működő rablásnak nevezte. Robert McGee egy tanulmányában kifejtette, hogy az adóztatás nem más, mint a tulajdon elvétele a tulajdonos beleegyezése nélkül; tehát lopás, amelynek elkövetője az állam.²⁶¹ Úgy véli, az Amerikai Egyesült Államok polgárai utoljára az SZJA 1913-as bevezetése idején szavaztak az adókról. Az akkor létrejött szerződés a mai polgárok számára semmilyen kötelezettséget nem keletkeztethet. Ahogy Thomas Jefferson fogalmazott: „minden egyes nemzedékre úgy kell tekintenünk, mint külön nemzetre, amelyet többségi akarat kötelez és amelyek döntései nem kötik az őt követő generációt.”

A kormánypártoknak azonban nem csak az ilyen szélsőséges gondolatokkal, de a sokféle indíttatású egyéni adómegtagadással is szembe kellett találkozniuk. Ezzel kapcsolatban Földes Gábor mutatott rá arra „az adófizetés tömeges megtagadása jelentős értékű, és előbb-utóbb meghátrálásra kényszerítheti a jogalkotót és a tömegesen alkalmazott kényszerítés a hatalom legitimációját veszélyezteti.”²⁶² A befizetések tömeges megtagadásával szemben a közigazgatás csak korlátozott lehetőségekkel rendelkezik. A társadalmi elutasítás esetén, nehéz direkt eszközökkel kikényszeríteni az adójogi norma érvényesülését. Ezért fontos, hogy a jogalkotó felismerje, hogy a morális azonosulás kitűnő megelőző és meggyőző eszköz. Ahogy 1920-ban egy angol parlamenti vizsgálóbizottság megfogalmazta: „Az emberekkel meg kell értetni, hogy ha ők megrövidítik az Államkincstárat, akkor egy hitvány alávaló támadást intéznek az adófizető társaik mindegyike ellen. Az elkövetővel érzékeltetni kell az általa elkövetett büntetthez kapcsolódó szégyent és gyalázatot.”²⁶³

²⁶⁰ Houghton: The Utility of Taxation Tax Avoidance pp. 91-93.

²⁶¹ McGee; 1994 What is Tax Evasion Unethical University of Kansas Law Review Vol 42. No 2. pp 411-435.

²⁶² Földes Gábor: Az adójog határai. 128-129. o.

²⁶³ Illersic: I.m. pp. 35.

E megközelítésből nyilvánvaló, hogy számukra az adózásnak erős morális és felelősségi tartalma volt. A XX. században túlhaladottá vált az adózás áldozati, egyoldalú kötelezettség jellegének hangsúlyozása – mutatott rá Földes Gábor.²⁶⁴ Előtérbe került az adózásnak döntési folyamatkénti értelmezése. A közmorál éppen ezt a választást befolyásolja. Mohl az állammal szembeni viszonyt, az adófizetési kötelezettséget „teljes lelkiismeretességgel teljesítendőnek” mondja.²⁶⁵ De ezt csak akkor tartja lehetségesnek, ha megvalósul a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlya és az államhatalommal és annak intézményével a társadalom képes azonosulni. A közmorál kialakításában tehát – és ez régi felismerés – az adójognak és a fiskális politikának alakító szerepe van. Az államháztartási alapelvek²⁶⁶ következetes érvényesülése, a követhető és transzparens közpénzkezelés erősíti a közmorált és annak részét az adófizetési morált. Ahogy ezt több, mint száz éve Mariska Vilmos megfogalmazta: „Ha biztos alapra kívánja az állam a társadalmi rendet fektetni, minden életnyilvánulásában saját magának is erkölcsösnek kell lennie.”²⁶⁷ Takács György szerint a kormánypolitika az adómorált közvetlenül befolyásoló tényező.²⁶⁸ Ezzel kapcsolatban Székács Aladár az állam pénzügyi büntetőjogi felelősségére hívja fel a figyelmet, amelynek szankciórendszere és ellenőrző funkciója alakítja az adómorált. Rámutatott, hogy a XIX. sz. végén a XX. század elején alkalmazott enyhe adójogi szankciórendszer és az elkülönült kezelés visszavetette az adómorált. Akik a pénzügyi törvényeket megszegték – az 1871. évi LXVI. t.cikk és az 1871. évi XXX. I. t.cikk alapján – nem mint a büntetőtörvény ellen vétő bűnözőket, hanem mint a pénzügyi törvények megszegőit ítélték el. „Erre pedig nem azért volt szükség, hogy a külön pénzügyi bíróságok nagyobb súllyal léphessenek fel. Ellenkezőleg a külön eljárás célja az volt, hogy még a látszatát is elkerüljék annak, mintha itt valamely komoly bűncselekményről

²⁶⁴ Földes G.: Az adójog határai 121. o.

²⁶⁵ Mohl: I.m. 524-525. o. Idézi Takács György: Adómorál c. munkájában 99. o.

²⁶⁶ Lásd még: László Csaba, Lőrinczy Gyula, Földes Gábor munkáiban.

²⁶⁷ Mariska Vilmos: Az államgazdaságtan kézikönyve. Bp. 5. 53. o.

²⁶⁸ Takács Gy.: Adómorál. 100. o.

volna szó. A vádlottak emelt fővel járhattak, hisz csak jövedéki kihágás miatt büntették őket.” Tehát azért – fogalmaz Székács – mert a sértett az állam, az államkincstár annak fondorlatos tévedésbe ejtése és kijátszása csak kihágásnak minősült.²⁶⁹ Székács szerint az adómorál az javíthatná, ha az adócsalás súlyos bűncselekménynek minősülne. Az államnak magának is szolgálnia kell hivatását az adómorálon keresztül a kulturális társadalmi fejlődést mozdítja elő.²⁷⁰

A politika közvetlen szerepén túl megállapítható, hogy az adómorál számtalan más állami és társadalmi és jogi tényező eredője. Elsőként az adókulcsok nominális szintje és a tényleges adóterhelés említhető. Az alacsony adókulcs Mahler Sándor szerint lehetővé teszi, míg a magas adókulcs kizárja az adómorál érvényesülését.²⁷¹ Földest idézi, aki szerint „az állam a magas adóterheléssel az adócsalás cinkosává válik, hiszen azért emeli az adókat, mert abból indul ki, hogy hamis bevallásokat fog kapni, és az adózók hamisan vallanak, mert az állam ezen feltevésében a kulcsot túl magasra csigázta.”²⁷²

Jonathan Swift már 1728-ban megjelent dolgozatában leírta az adómorál befolyásolásával kapcsolatban, hogy 2x2 nem négy, hanem csak 3 esetleg 2 vagy még annyisem.²⁷³ A magas kulcsok mellett megnő az elcsalt adó „értéke” és ez a szankció visszatartó erejét erodálja és ezzel a közmorált gyengíti, hiszen megnöveli az adózók büntudatát.

Az adómorált közvetlenül befolyásoló tényezők között említhető az adóhatóság működésének tisztessége az infláció alakulása a GDP nagysága és növekedése, az adójogi normák

²⁶⁹ Székács Aladár: Morális adómorál. Adó, 1920. 87-88. o.

²⁷⁰ Székács Aladár: Morális adómorál. Adó, 1920. 89. o.

²⁷¹ Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle, 1925. 238. o.

²⁷² Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle, 1925. 238. o.

²⁷³ Lotz: Zur Lehre vom Steuereinkommen Brenatno 1916. 99. o. Idézi: Mahler I.m. 237. o.

bonyolultsága, az adózás igazságosságának érzete, az adókultúra és mások, amelyeket a későbbiek során külön bemutatunk.

Ezeknek a tényezőknek a szerepe, hatása természetesen folyamatosan változik. Összességében megfogalmazható, hogy az adózás folyamatában az egyéni-, és közmorálnak azért van kiemelkedő jelentősége, mert a felsorolt tényezők fókusza, gyűjtőlencséje, amely az adózási attitűdöt jellemzi, illetve meghatározza. Az adómorál lényege nem az adószolgáltatás maga, hanem a szolgáltatási készség kialakítása. Morálisan megalapozott adózói döntéseknek két alapvető feltétele határozható meg. Egyfelől a közpénzek átlátható és tisztességes kezelése és felhasználása, másfelől pedig az ügyfélbarát adóhatóság. Az állam céljával való azonosulást a kényszer nem teremtheti meg. A tisztességes és a tisztességtelen adózói magatartás közötti választás, egyéni döntés, amelynek azonban meghatározhatóak az eredői. Az államnak fel kell ismernie, hogy ez egy olyan folyamat, amit soha nem késő befolyásolni.

II.5. Az igazságosság érzékelésének hatása a jogkövetésre

Az igazságosság adójogi szerepének vizsgálatát az igazság fogalmi meghatározásával kell kezdeni. Az igazságosság fogalma – mutat rá Takács – a helyesnek tekintett társadalmi, jogi, politikai rendre utal, amelyet a létező viszonyokkal vetünk egybe, gyakran kritikai szándékkal.²⁷⁴ Itt olyan etikai elvekről és szabályokról van szó, amelyek hozzájárulhatnak az emberi együttélés helyes rendjének kialakításához. Az adójog területére vonatkoztatva – Földes Gábor szerint - ez azt jelentheti, hogy az adóterheket a társadalom tagjaira igazságosan az adózási képességeikre tekintettel telepítik.²⁷⁵ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy mindkét említett szerző és a szakirodalom jelentős része hangsúlyozza, hogy az igazság egy sokjelentésű fogalom, amely sokféleképpen valósulhat meg. A ténylegesen kialakított jogi normák nézőpontválasztás szerint egyszerre képviselhetik az igazságot és az igazságtalanságot. A pozitivista jogi iskola képviselői szerint semmiféle törvény nem lehet igazságtalan.²⁷⁶ Hans Kelsen szerint magának az igazságosság kérdésének a felvetése is értelmetlen.²⁷⁷ A skandináv realizmus egyik képviselője, Alf Ross szerint az igazságra hivatkozni nem más, mint az asztalra csapni, az igazságra hivatkozó emberrel nem lehet racionális vitát folytatni. Ezekkel a véleményekkel szemben azonban az adójog területén felvethető az igazságosság társadalmi konszenzussal létrejött minimumfeltételeként néhány adóztatási elv, mint a közteherviselés, a létminimum adómentessége, a személyes kiváltságok, mint adóztatási korlátok. Ezek közül Földes Gábor a létminimum adómentességére hívja fel a figyelmet,²⁷⁸ mint az egyén egzisztenciális biztonságának garanciájára. Itt ugyanis az adóztatásról az állam azért mond le, mert az igazságosság és méltányosság szempontjai alapján „az egyéntől nem várható el a létfenntartás veszélyeztetése esetén, hogy hozzájáruljon a

²⁷⁴ Takács Péter: Jog és igazságosság. Jogbölcseleti előadások. Miskolc 1998. 163. o.

²⁷⁵ Pénzügyi jog I. Szerk.: Földes Gábor 1997. KJK. 59-62. o.

²⁷⁶ Hobbes T.: Leviatán. Magyar Helikon Budapest, 1970. 293. o.

²⁷⁷ Kelsen H.: Tiszta jogtan. Bibó Szakkollégium Budapest, 1988. 7-9. o.

²⁷⁸ Földes G.: Pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle, 1996/1. 65. o.

közkiadásokhoz” az állami érdek nem előzheti meg a létfenntartás elemi követelményeit.”²⁷⁹

Az adóztatással kapcsolatos igazságosság érzékelésének az egyik problémája, hogy az egyénnek szembesülnie kell azzal, hogy az „adófizetés ellenében nem szerezhetsz közvetlen jogosultságot valamilyen ellenszolgáltatásra. Nem tarthat igényt többlet jogokra – pl. több költségvetési támogatásra vagy egyes privilégiumokra – azért, mert nagyobb összegű adóval vagy más befizetéssel járult hozzá a bevételekhez, mint más személyek.”²⁸⁰ Az állami ellenszolgáltatás közvetett és időben eltolódik, a polgár fizetési kötelezettségét viszont azonnal és teljes mértékben érzékeli, míg a közjavak csak később, olykor egyáltalán nem jutnak el hozzá. Árnyalják ezt a képet Cowell (1990) Spicer, Becker (1990) kutatásai. Ezek azt mutatják, hogy az egyén képes nagyobb adózási összefüggések értékelésére, és adózási döntéseiben az egyéni megítélés és igazságtalanság érzékelése, kibővül az egész adórendszer igazságosságáról kialakult véleményrel, és a mások becsületességéről, valamint a kormány tevékenységéről alkotott képpel²⁸¹ - összegzi e kutatások tapasztalatait Triest és Scheffrin. E vizsgálódások eredményeit analízálva néhány kutató Kaplan és Reckers (1985), Song és Yarbrough 1978-ban kimutatta, hogy a jogkövetésben adófizetési morál fontosabb lehet, mint igazságtalanságok érzékelése, tehát a társadalmi morál helyzete közvetlenül befolyásolja az egyéni etikát.

Ez a megközelítés – úgy tűnhet – figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a morális adófizetői attitűd is számos tényező eredőjeként alakul ki, így az igazságosság érzékelése okozat és nem pedig ok. Az igazságos adóztatás egy fontos alapelve az igazságos és arányos teherviselés. Takács György írja, hogy már Ibn Chaldun arab tudós megfogalmazta azt, hogy számításba kell venni az

²⁷⁹ Földes G.: Pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle, 1996/1. 65. o.

²⁸⁰ Földes G.: Pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle, 1996/1. 65. o.

²⁸¹ Triest and Scheffrin: I.m. pp. 205-203.

adófizetők teherbíró képességét.²⁸² Az 1900-ban kiadott Közgazdasági Lexikon egy cikkének szerzője szerint, az igazságos adórendszer egyik alapfeltétele az igazságos anyagi jövedéki büntetőjog. „Minél helyesebben van összeállítva egy adórendszer, minél kevesebb olyan követelménnyel állnak elő az egyes adótörvények, amelyeknek az egyes adózók létérdekük kockáztatása nélkül megfelelni nem képesek, annál szükségesebb, de egyszersmind annál könnyebben keresztülvihető egy szigorú büntetőjog, amely az állam iránti kötelességeit híven teljesítő adózókat hathatósan védi ezekkel szemben, akikben megvan a hajlam arra, hogy kötelességük alól kibújjanak.”²⁸³

Talán még ennél is fontosabb azonban az, amit Brickman, „makroigazságnak” nevezett és a társadalmi elosztás tisztességeként határozott meg. „Az adófizetők – írja – különböző kritériumok alapján értékelhetik, hogy a társadalmi elosztás tisztességes-e.”²⁸⁴ Az egyik ilyen szempont lehet a társadalmi hasznosság elve, tehát az a törekvés, hogy az adóbeszedés csupán a még indokolt közjavak tömegét fedezze, de a feltétlenül szükségesnél többet ne szedjen be. Ezzel kapcsolatban a társadalmi rétegek azonos helyzetének létrehozását tekinti célnak.²⁸⁵ A német Kurt Miehlert szerint: az adótörvényeket az igazságosság és jogosság elvei alapján kell meghatározni, és az adózást nem az államapparátus igényeihez, hanem az állampolgárok fizetési kapacitásához kell igazítani. Úgy véli, hogy „a polgár akkor lesz hajlandó teljesíteni a rá törvény által kirótt kötelezettséget, ha meg van arról győződve, hogy az ő közösségi hozzájárulása egy igazságos összegben fejeződik ki.” Az adózó, aki lényéből fakadóan önző, úgy tekinti az adófizetési folyamathoz való saját hozzájárulását, mint amiből szükségképpen nem ő, hanem valaki más fog hasznot húzni.”²⁸⁶ Az adózók

²⁸² Takács: A pénzügyi büntetőjog kifejlődése, 367. o.

²⁸³ Teleszky János: Jövedéki büntetőjog. Közgazdasági Lexikon. Pallas 1900. 247. o.

²⁸⁴ Brickman; Idézi Carol I.m. 43-61.

²⁸⁵ Brickman; Idézi Carol I.m. 43-61.

²⁸⁶ Miehlert: I.m. pp. 135-137.

azonban nem csak a saját és a más adózói rétegek szerepét ismerik fel, hanem a kormányét is.

Yankelovich, Shelly, a White kutatásai azt mutatták, - fogalmaz Spicer, hogy – az amerikai adófizetők körében igen elterjedt az a nézet, hogy az emberek azért csálnak adót, mert úgy gondolják az adórendszer nem méltányos, azaz igazságtalan.²⁸⁷ Azt a tapasztalást, hogy az adócsalást támogató hozzáállás korelációban van azzal, hogy mennyire érzékelik az adózást méltánytalannak, több kutatás is megerősíti. Spicer, Becker, (1980) Clark és Matoney (1984). Spicer azonban rámutatott arra is, hogy az igazságtalanság érzékelésének, mint jogkövetést befolyásoló tényezőnek a hatása erőteljesen függött a motiváló tényezők erejétől. Az adórendszer igazságtalansága elsősorban azokat befolyásolta, akiknek kevesebb félnivalója volt a sikertelen adócsalással együtt járó társadalmi megbélyegzettségtől és a jogi szankcióktól.²⁸⁸

Az adózók azonban nem csak az adózási csoportok szerepét és helyzetét ismerik fel, hanem a kormányét is. Carragata szerint „Felismerték, hogy a kormányok a társadalom rétegeire – csoportjaira inkább különböző adókötelezettségeket és adószabályokat állapítanak meg, mintsem hogy az adófizetőket egységes osztálynak tekintsék.”²⁸⁹ Az adózói csoportok vertikális és horizontális egyenlőségének igénye azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az azonos teljesítőképességgel – adózási képességgel rendelkezők azonos összegű adót fizessenek. A kormányok azonban gyakran éreznek késztetést bizonyos foglalkozási vagy regionális vagy egyéb kedvezmények biztosítására, ami sok szempontból sértheti az adózás igazságosságát. A kormányok indítéka lehet a lustaság, az adórendszer csödjének beismerése, de lehet aktuálpolitikai indíttatású is. Kétségtelen, hogy ez a jelenség általános. A görög Mavraganis és Agapitos szerzőpáros arról

²⁸⁷ Spicer: I.m. pp. 16.

²⁸⁸ Spicer: I.m. pp. 17.

²⁸⁹ Carragata: I.m. pp. 3.

számolt be, hogy a görög adózók igazságérzetét folyamatosan aláássák az olyan növekvő számú mentességekkel, amelyeket az állam az egyes társadalmi csoportoknak felajánl. „A méltányosság elvének ilyen aláásása az adócsalás igazolásának alapjául szolgált. Az 1995-ös költségvetési adómentességek 1000 milliárd drachmába kerültek. Ez azt jelenti, hogy bizonyos társadalmi csoportok kevesebb adót fizetnek, mint más azonos jövedelemszintűek pusztán azért, mivel nekik sikerült adózási privilégiumokat szerezniük az államtól.” A kieső adóbevételeket azonban nyilvánvalóan más adózók fizetik meg. Így érthető, hogy ebben az igazságtalan helyzetben azok, akik nem tudják az adókedvezményt igénybe venni az adócsalást választják akkor is, ha korábban becsületesek voltak. Az adócsalásra úgy tekintenek, mint a méltányosság helyreállításának eszközére.”²⁹⁰

Hasonló folyamatot ábrázol M. M. Guevara a Fülöp-szigeteken. A jövedelemadó-rendszer igazságtalan – mutatja be – mert a vállalkozások és az alkalmazottak adózási helyzete gyökeresen különbözik és nagy az adóterhelés közötti ellentét. „Még az alkalmazottak átlagos adóterhelése 10,6 %-os addig a vállalkozóké mindössze 1,4 %-os.”²⁹¹

Hasonló adóztatási különbségeket figyelhetünk meg a magyar rendszerben is, pl. a közalkalmazottak – köztisztviselők és az átalányadózó egyéni vállalkozók jelentős adóteher különbségeiben, vagy a költségleírás, adójóváírás lehetőségeiben. Megfogalmazható, hogy az adórendszerekben alkalmazott kedvezmények alapvetően veszélyeztetik az igazságosság érvényesülését, hiszen átstrukturálják az adóterheket. A jogalkotóknál folyamatos nyomás jelentkezik, hogy az igazságosság különböző érvényesülési módjai közül válasszon, és gyakorolja az osztó igazságot. Dönteniük kell az érdem (megadni mindenkinek amit megérdemel) a hasznosság (megadni azt ami a közösség

²⁹⁰ Agapitos and Mavraganis: I.m.

²⁹¹ Guevara, M, M; I.m. pp. 46-47.

számára a leghasznosabb) szükségletek (megadni mindenkinek amit igényel) jogosultsági (megadni amihez joga van) és más kiigazító, családi, és egyéb értékszempontok között. Ezek együttes és kiszámítható alkalmazása lehetetlen, ezért a kormányzatok számára vonzó alternatíva lehet az adókedvezmények, tehát az adórendszerek szubjektív elemeinek a lecsökkentése. A társadalom jelentős része azonban igényt tart a személyes feltételeihez kapcsolódó kedvezményekre. A megoldást a viszonylag objektív kiszámítható kedvezménymentes adórendszer és a más szociális, oktatási, jóléti elosztó rendszerek párhuzamos és egymásra tekintettel működtetett rendszerek jelentenék.

Az igazságos adóztatás másik nagy kérdése az optimális adórendszer, más szóval az optimális adóterhelés kialakítása. Az adórendszerek kialakulásuk óta ezt a célt tűzték maguk elé, de ennek a gyakorlati megvalósítása talán sohasem sikerült. Adam Smith és David Ricardo megfogalmazták a helyes adóztatás alapelvét – egyszerű, olcsó, kényelmes stb. – de a kialakuló jogi struktúrák ezeket általában nem engedték érvényesülni. Gyakran érvényesült az adózás elvonási jellegzetességének felerősödése, és sem a magyar, sem a külföldi gyakorlatban nem számított különlegesnek ez a hozzáállás, amit az egyik első magyar miniszter, Szemere Bertalan is képviselt. Egy 1848-ban a magyar országgyűlésben elmondott beszédében így fogalmazott: „Nem jó adórendszert akarok, hanem több adót bármi áron.”²⁹² Gyakran megfigyelhető volt, hogy a kormányzatok csak a bevételi forrás jellegét vették figyelembe és nem az adófizetők lehetőségéhez, hanem a kormányzati igényekhez igazították az adóbevételeket. Ez – kétségkívül – adózási szempont lehet, de nem kizárólagosan és csak a közcélok társadalmi konszenzusa mellett. Ezzel szemben az optimális adórendszer – egy folyamatos egyensúlykeresésként határozható meg, amelynek középpontjában az indokolt és felismert

²⁹² Berend T. – Szuhay: A tőkés gazdaság története Magyarországon 1848-1919 között. Kosuth 1975. 23. o.

közérdek áll.²⁹³ Ennek pontos meghatározása azonban a szerzők nagy része szerint lehetetlen. Ebből következően az adóztatásnak a még elfogadható legkisebb vagyoni korlátozást kell jelentenie, a legszükségesebb közcélok érdekében, a még elfogadható legnagyobb adóigazgatási szigorral. Takács Péter véleménye szerint: „Amikor a jövedelemadó valamely rendszerének az igazságosságát ítéljük meg, akkor a követendő elvekkel kapcsolatos közmegegyezés hiánya teljesen nyilvánvaló. Néhányan ugyanis szinte biztosan azon a véleményen lesznek, hogy a proporcionális adó igazságos, a progresszív adó pedig igazságtalan. (Hiszen a nagyobb jövedelemből többet von el, pusztán azért, mert nagyobb és így a többletteljesítőt megbünteti.) Mások ezzel szemben a progresszív adót tartják igazságosnak (mert az elősegítheti a hátrányos helyzetűek felzárkózását és előmozdíthatja a társadalmi igazságosságot) a proporcionális adót pedig igazságtalannak tartják (hiszen akinek nagyobb a jövedelme a köz szolgáltatásából is nagyobb arányban részesül).²⁹⁴ E vélemény vitatható, hiszen nincs közvetlen összefüggés az adók és az állam viszontszolgáltatása között, illetve fent leírtuk, hogy a polgár makroszinten tehát az összbefizetés – össz-szolgáltatás szempontjából is képes gondolkodni.

Az egyik nehézséget az jelenti, hogy nem határozható meg általánosan a társadalom adóztatásának közmegegyezésen alapuló optima. Az államok eltérő gazdasági ereje, szociális érzékenysége gazdaságpolitikai céljai eltérő adórendszereket és adóterhelést eredményeztek. Nem található általános konszenzus a létminimum vagy más adóztatási feltételek meghatározásában. Sem a belső nemzeti, sem a nemzetközi jog nem érlelte ki az adójog általánosan elfogadott korlátait. A nemzetállamok – és még az Európai Unió államai is ezt példázzák, amikor a közvetlen adóknál elutasítanak minden olyan kezdeményezést, amely korlátozhatná az

²⁹³ V.ö. Chapman, R, A: Államérdek és közérdek, Colin, C: A közszolgálat és demokratikus elszámoltatás. Megjelentek: közszolgálat és etika. Helikon, 1997.

²⁹⁴ Megjelent Takács Péter l.m. 173. o.

adóztatási autonómiájukat. Némi előrelépés a közvetett adók harmonizációjában, az adóigazgatásban és a vámjogban érzékelhető. Előrelépést az Emberi Jogok új generációjának, a szociális jogoknak az érvényesülése jelenthetne, de sajnos éppen a magyar Alkotmánybíróság ítélete mutatta meg, hogy ezek konzekvenciáit (lásd lakhatáshoz való jog, munkanélküli segélyhez való jog) elutasíthatják az államok, arra hivatkozva, hogy alkalmazásuk társadalmilag túl költséges lenne. Takács Péter mutatott rá arra, hogy a Magyar Alkotmánybíróság úgynevezett konzekvencionalista gyakorlata elutasítja a kezdeményezéseket csupán azért, mert túl drága.²⁹⁵

Az adózás igazságossága vizsgálható abból a nézőpontból is, hogy az adózás, mint kulturális jelenség mennyire volt képes egységes nemzetek által elismert alapelveket kidolgozni.

A kulturális relativizmus elvének megfelelően megfogalmazható²⁹⁶ egy állítás, mely szerint az emberi jogok egy adott kultúra termékei, és az ezzel kapcsolatos kijelentések igazsága az ebben elfogadott értékeken alapul. „Ezek az értékek – fogalmaz Takács P.²⁹⁷ - és a velük kapcsolatban álló érdekek meghatározzák az emberek társadalmi együttélésének módját, ami bizonyos szabályok elfogadásában, ennek keretében meghatározott igények elismeréséhez vezet.” E gondolatrendszerbe az adójog is beilleszthető és vizsgálható. Ebben a megközelítésben tehát, az adózás igazságossága úgy határozható meg, mint az adott társadalom kulturális értékrendszeréből következő adottság. Ez azt jelenti, hogy a kérdést csak az adott társadalmi helyzetben érdemes vizsgálni és nem egy elméleti - állam viszonyai között. Az adózás igazságossága tehát társadalmi és kulturális termék, amely a létező viszonyok eredményeként jött létre, s amely csak a társadalomban

²⁹⁵ Takács Péter: Emberi jogok. Jogbölcseleti előadások. Miskolc, 1998. 234. o.

²⁹⁶ Cultural Relativism Editor: Herskovits Randon House N. Y. 1972.

Feson F, R; 1984 International Human Rights and Cultural Relativism International Law 25. 869-898.

²⁹⁷ Takács Péter: Emberi jogok. I.m. 232. o.

aktuálisan érvényesülő egyéb jogok és lehetőségek tükrében elemezhető. Eszerint amennyiben elfogadja a társadalom, hogy az adóztatás határait a kormány autonóm módon határozhatja meg az igazságosság fogalma is csak e kiszolgáltatott relációban érvényesülhet.

Az adójogi igazságosság érvényesülésének és fejlődésének egyik záloga, az emberi jogok 2., 3. generációjának az adóztatásra való kiterjesztése, illetve konzekvenciáinak levonása lehetne.

A másik eszköz az optimális adórendszer meghatározása és nemzetközi adózási standard kidolgozása lehetne. Már a század elején megindultak azok a kutatások, amelyek az adóztatást a lehetséges és optimális adóterhelést és adóstruktúrát vizsgálták. Az optimális adórendszer keresése az igazságos adóztatás minimumaként és a kormányzatok kötelező feladataként is felfogható.

Az egészséges adórendszer meghatározásának első lépéseként 1915-ben Watkins felvetette a „Capacity factor”-hatékonysági index-alkalmazásának szükségességét.²⁹⁸ Ebben azt javasolta, hogy az aktuális adóeredményt – bevételt - vessék össze a társadalomban elméletileg lehetséges legjobb gyakorlatból származó eredménnyel. Wesley Mitchel 1937-ben az USA-ban, Ackermann 1923-26-ban Svédországban ez alapján vizsgálták az adórendszer teljesítményét. Ők és más szakértők Bird, Carragata; hazánkban Földes Gábor és László Csaba összefüggést határoztak meg a GDP redisztribúciójának szintje és az adórendszer hatékonysága között. A redisztribúció szintje azonban azt nem árulja el, hogy a különböző adófajták hogyan és milyen arányban teljesülnek, és hogy alakul az adózók és foglalkozási rétegek vertikális és horizontális adóteher elosztása.

²⁹⁸ Carragata l.m. pp. 13.

Ha a magyar adórendszert vizsgáljuk, itt is megtévesztő lehet az adóterhelés átlaga a 40 % körüli redisztribúciós szint, hiszen ez elfedi az SZJA olykor 40 % fölötti, az ÁFA általános kulcsának 25 %-os és a TAO 18 %-a közötti különbségét. Ugyanúgy eltakarja a vállalkozók és az alkalmazottak közötti adózási különbségeket. László Csaba²⁹⁹ mutatta ki, hogy tradicionálisan az állam funkciójáról vallott nézőpont alapján a redisztribúció szintje az angolszász országokban 30-35 % között, míg a skandinávoknál 50 % fölött alakul. De ez keveset árul el az adórendszer igazságosságáról. A skandináv államoknál ugyanis hagyományosan fejlett jóléti-szociális transzferek kiegyensúlyozzák a magas elvonási szintet. Ami a közvetlen adóterhelés és az igazságosság viszonyát illeti - eltekintve a foglalkozási, adóforrás szerinti és egyéb különbségektől - makroszinten vizsgálva megállapítható, hogy az alacsony GDP-jű államokban általában nagyobb a relatív adóterhelés. Ennek az oka, hogy az állam forrásigénye, szolgáltatásai magasabbak, mint azt a GDP volumene megengedné. Az állami szolgáltatásoknál az egyének a gazdag államok minőségi rendszereihez viszonyítanak, amihez a forrást az alacsonyabb adóbázisról kell begyűjteni. Ezt példázza az a tény, hogy a kelet-európai régió SZJA rendszereiből szinte kivétel nélkül hiányzik az adómentes sáv.³⁰⁰ Az ilyen adóteher viszont eredőjévé válik az adókijátszásnak és a túladóztatásnak. Ennek az lesz a következménye, hogy az adórendszer olyan problémák kiküszöbölésére kényszerül, amelyek nem lennének, ha az adóztatás szintjének csökkentésével több jövedelem maradna az adózóknál. A legalapvetőbb elvárás tehát az adójogalkotással szemben az, hogy szorítkozzon a legszükségesebb elvonásokra, és politikáját ne a rövid távú érdekek alakítsák. Nem azt jelenti az igazságosság, hogy a gazdagoktól jövedelmeket vonjanak el a szegények részére, hanem hogy ne teremtsen új társadalmi problémákat, igazságtalanságokat. Az igazságosság és méltányosság tehát

²⁹⁹ László Cs.: I.m.

³⁰⁰ Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe Deloitte Touche IBFD 1994. pp. 17-23.

legalább annyit jelent, hogy a kormányzat önmérséklettel és a szükséges minimumra szorítkozva állapítja meg az adókat, és a társadalmi rétegeire igazságosan osztja el, és azokat etikusan az Áht alapelveit érvényesítse, átláthatóan és hatékonyan használja fel. Ez felel meg az igazságosság-helyesség értéktelített fogalmának.

II.6. Az adózók informálásának, és oktatásának szerepe a jogkövetés alakításában

Mint a legtöbb jogszabályra, az adójogi normára is igaz, hogy magatartást, cselekvést vagy éppen attól való tartózkodást ír elő. Ahhoz, hogy a norma címzettje vagy kötelezettje ennek megfelelően cselekedjen – tehát a jogkövetés megvalósulhasson – elemi feltétel, hogy az adózók ismerjék ezt a „parancsot”. Az adójogra is igaz, hogy az adózó nem védekezhet a jog nem ismerésével. Kurt Miebler úgy fogalmaz, hogy csak akkor várhatjuk el az adófizetőktől és ítéltjük meg morálisan is a döntéseiket, ha cselekedeteiknek morális indíttatásai vannak, tehát tudatosan választanak a jó és a rossz között. Ennek viszont az a feltétele, hogy az adózás tudatos cselekedet legyen. Ehhez viszont elegendő információval kell rendelkeznie. Ebből az következik, hogy itt egyszerre jelenik meg az adóhivatal felelőssége a megfelelő információk és tájékoztatás biztosításában, ugyanakkor az adózó folyamatos önképzési kötelessége is.³⁰¹ Hasonló összefüggést határozott meg Ching-Chang Yen a Kínai Pénzügyminisztérium igazgatója: „Az adózók oktatásának fejlesztésére azért van szükség, hogy emelkedjen az erkölcsi szint, növekedjen az adózás társadalmi elfogadottsága. A kormánynak több figyelmet kellene fordítania az oktatásra már az általános iskolában.”³⁰²

Ez a képzés azért is fontos lenne, mert az adójogszabályok igen gyakran aktív, pontos, és időben is meghatározott cselekvést írnak elő. Ez pedig a norma szövegszerű és alapos ismeretét igényli, amit folyamatosan aktualizálni kell. Ezt igényli az adójog gyakori változása és technikai jellege, amelynek értelmezéséhez olykor további szakismeret is szükséges lehet. Ehhez a polgárok felkészítése – nevelése elengedhetetlen. Németországban a felkészítő programokat széles körben alkalmazzák, és az iskolában a gyerekek már alapvető információkat kapnak az adózásról és

³⁰¹ Miebler: I.m. pp. 136.

³⁰² Ching-Chang Yen: I.m. pp. 58.

arról, hogy a kormánynak miért van szüksége adóbevételekre és mire fordítja azokat.³⁰³

Bármilyen csábítónak tűnik, a felkészítésnek megvannak a korlátai, ahogy Roche fogalmaz: „Az adófizető soha nem lesz – nem lehet a közadózási rendszer kezelhető munkatársa.”³⁰⁴ Ennek ellenére az adófizető nevelése régi gondolat, Takács György 1929-es munkájában már felhívta a figyelmet a társadalom pénzügyekkel kapcsolatos nevelésére.³⁰⁵ Tapasztalatai szerint a XX. század elején a magyar társadalom tagjai – a legmagasabb értelmiségieket leszámítva – semmilyen fogalommal nem rendelkeztek az adózás általános céljáról. Éppen ezért javasolta, hogy a középfokú tanítás programjába be kellene építeni a pénzügyi jog alapvető axiómáit, mellőzve a „részleteket, az elméleteket, és a tudósságot”.³⁰⁶ Hasonló megállapításokat tett Ágoston Péter 1913-as értekezésében³⁰⁷. Itt egyszerű és közérthető formában hangsúlyozta az informálás szükségességét.

Az információáramlás szerepét vizsgálta egy svéd felmérés³⁰⁸ is. Kimutatta, hogy az adófizetők több adózási információt igényelnek, mint amennyi az adózási nyomtatványokon szerepel. Azok, akik csupán ezekre hagyatkoztak, jelentős mértékben félreértették vagy pontatlanul értelmezték az információkat. Ezek általában azok az adófizetők voltak, akik alacsonyabb jövedelemmel és társadalmi státusszal rendelkeztek. Összességében alig tudták a legális adóminimalizás eszközeit kihasználni, mivel alulinformáltak voltak, és ennek következtében kényszerültek az illegális eszközöket igénybe venni. A bőséges információ-áramlás az adózási kultúrát fejleszti, és hosszú távon növelheti az adózók jogkövetési hajlandóságát.

³⁰³ Miechler: I.m. pp. 137.

³⁰⁴ Roche: I.m. pp. 115-117.

³⁰⁵ Takács György: Adómorál. 101. o.

³⁰⁶ Takács György: Adómorál. 102. o.

³⁰⁷ Ágoston Péter: A jogismerés kötelessége. Jogászegyleti értekezések VI. Bp. 1913. 40. o.

³⁰⁸ Vogel; 1974 Taxation and Public Opinion in Sweden. National Tax Journal 27. pp. 450.

Az oktatás, felkészítés szerepét a legtöbb szakértő kiemeli és fontosnak tartja. Éppen ezért az elmúlt 20 évben – e felismerésnek megfelelően – számos országban indítottak ilyen célú programokat; pl. Franciaországban, Ausztráliában, Uruguayban, Brazíliában, Németországban. Ezeket az alkalmazott módszereik alapján két fő csoportba sorolhatjuk. Az egyikben a felkészítést a szervezett képzésbe építve valósították meg. Így Németországban az általános és középiskolában, míg Franciaországban³⁰⁹ a 80-as években a felsőoktatásban jelent meg az adójogi felkészítés. A legeredetibb megoldást Brazília választotta. A brazil szövetségi adóhivatal titkára³¹⁰ ezt így indokolta: „Az önkéntes jogkövetés azért fontos, mert akkor több energia, idő és figyelem maradhat a nem jogkövető adózók vizsgálatára.” Úgy véli, hogy az adózást kulturális okok is befolyásolják, és az oktatás az egyik legsikeresebb eszköz lehet a kulturális szint javítására és így az önkéntes teljesítés növelésére. Az oktatásnak az elemi szinten kell kezdődnie, és ki kell terjednie a családra és a közösségekre. A brazil adóhivatal ezért 1969-70-ben elindította a „jövő adózási programját”. Ennek első eleme az volt, hogy a gyerekeknek szóló adózást magyarázó könyvet adtak ki és osztottak szét az általános iskolákban. A könyvet 1970-ben 1 775 000 példányban osztották szét 25 000 általános iskolában. 1971-ben már 3 000 000 példányt osztottak ki. Ezzel egyidőben megkezdték a tanárok felkészítését, akiknek az volt a feladatuk, hogy az adózást bemutassák és a jogkövetés alapjait kiépítsék. Mindehhez vetélkedőket szerveztek és tesztekkel mérték a program eredményeit. 1975-ben a programot kibővítették és újabb tankönyvet készítettek. A program 1981-ig működött, de sajnos anyagi okok miatt leállították ezt az egyedülálló és előremutató kísérletet. Pozitív eredményeiről a kutatások nem tudtak beszámolni.

³⁰⁹ Roche: I.m. pp. 119.

³¹⁰ Filho; Voluntary Compliance with tax obligations and Taxpayer Education. Brasil Reporter pp. 159-162.

A másik módszer, amit az országok alkalmaznak, hogy a médián keresztül valósítják meg az oktató-informális, tájékoztató projekteket. A legtöbb adóhivatal már indított ilyen jellegű kampányt. A kormányok nagy része ilyenkor abból indul ki, hogy a polgárok többsége becsületes és csak azért nem követi az adótörvényeket, mert nincs elég információja. Ennek egyik oka - úgy vélik - az, hogy az adóhatóság nem tájékoztatta őket megfelelően. Ezek a programok egyfelől az adózók adókötelességeinek bemutatására, másfelől a közpénzek felhasználásának indokolására terjednek ki. Ahogy Miehlér fogalmazott szellemesen: „a kormány nem tehet elég erőfeszítést az önkéntes hajlandóság növelésére azáltal, hogy információt nyújt a nyilvánosság számára.”³¹¹

Lényeges az is, hogy ez az informálás egyszerű közérthető nyelven történjen és azzal a szándékkal, hogy segítsenek az adóbevallások helyes kitöltésében, és más jogaik-kötelességeik teljesítésében. Ahogy Herve Diguier fogalmazza: „A kormányzatnak van egy olyan kötelessége, hogy tárja fel az adójogi norma összefüggéseit, és ismertesse az adózó jogait és kötelességeit.”³¹² Nem lehet elvárni az átlagpolgártól – folytatja -, hogy olvassa és nagyjából meg is értse az adójogszabályokat. Valójában nem várható el senkitől – kivéve a hivatásos adószakértőket – hogy olvassa és önállóan értelmezze az adótörvényeket. Ez csak az állam segítségével történhet. A „törvény nem tudása nem mentesít” -elv lényege, hogy egy értelmes ember, aki megszegi a jogot, legyen azzal tisztában, hogy valami rosszat, társadalomelleneset cselekszik. De egy komplex adótörvény jogilag kialakított „mesterséges” bűnöket hoz létre, amelyeket senki sem ismerhet fel ösztönösen.”³¹³ E viszony részleteit az államnak érthetően kell közvetítenie, hogy a megértés esélye meglegyen. Ennek

³¹¹ Miehlér: I.m. pp. 140.

³¹² Diguier, H; The Impact of Level of Effectiveness of the tax Administration Canada Reporter pp. 78.

³¹³ Diguier, H; The Impact of Level of Effectiveness of the tax Administration Canada Reporter pp. 82-84.

szellemében a német adóhatóság a speciális adózói csoportok számára (nyugdíjasok, sokgyerekesek, vállalkozók, fogyatékosok) speciális információs anyagokat készít és oszt szét. Ezek a csoportok speciális érdekeivel foglalkoznak, ingyenesek és érthetőek, és a társadalmi fogadtatásuk kitűnő. Az információszoolgáltatás gyakori formája a sajtókonferenciák, támogatott interjúk, cikkek, adózási tárgyú tanulmányok megjelentetése.

Ezek fontosságát Sawyer³¹⁴ hangsúlyozza, hiszen ezek az adótörvények ésszerű interpretációi „amelyek a közvéleményt befolyásolhatják. Sok országban gyakori, hogy a jelentősebb adóbevallási határidők előtt sajtókampánnyal jelentkezik az adóhatóság, alkalmazza marketing különböző eszközeit. E kampányok hatásosságáról számol be Joseph Pounder³¹⁵. Véleménye szerint igen hatékony lehet a híres emberek szerepeltetése az adókampányban. Más országok, mint pl. Uruguay, Kolumbia, Románia a rendszeres tájékoztatásra helyezték a hangsúlyt. Uruguayban 1975 óta az adóhivatal rendszeresen megjelenteti, és kommentárral együtt adja ki az adótörvényeket és havi rendszerességgel ingyenes hírújságot szerkesztenek, ahol szakértelemmel, de közérthetően elemzik az adónormákat.³¹⁶

A francia Roche³¹⁷ arról számol be, hogy a francia adóigazgatást törvény kötelezi arra, hogy támogatást nyújtson az adózóknak az adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatban. Rendszeresen kiadnak útmutatókat, amelyek gyakorlati információkat tartalmaznak. Az adófizetők értelmező feljegyzéseket is kapnak, amelyben a kormány az adók felhasználásáról tájékoztat.

³¹⁴ Sawyer, A, J; 1996 Taxpayer Compliance, Penalties and Disputes Bulletin of IBFD II. pp. 76-77.

³¹⁵ Pounder, J; 1985 Report By the General Rapporteur Measures for Improving the Level of Voluntary Compliance With Tax Obligations IBFD No. 38.

³¹⁶ Rumbo, L, R; Taxpayer Assistance, Information and Education. pp. 149-152.

³¹⁷ Roche: I.m.

Kiemelt figyelmet fordítanak bizonyos társadalmi csoportok (nyugdíjasok, bevándorlók) tájékoztatására.

A közép-kelet európai régióban, ahol általános az önadózás rendszere, nagy jelentőségű az adókultusz fejlesztése és az információszolgáltatás, hiszen nincsenek túl hosszú tradíciói az adózásnak. A CEE országok mindegyike létrehozott egy konzultációs rendszert, amely segítségével az adófizető értelmezheti az adótörvényeket.

Több államban – Magyarországon, Lengyelországban, és Észtországban – az adóhivatal alapvető feladata az adózók tájékoztatása. Minden államban gyakorlat, hogy éves útmutató füzeteket adnak ki, amelyben tájékoztatnak az adóhivatal munkájáról.³¹⁸ Egyes országokban – Magyarországon, Szlovákiában – az adófizetők, befektetők előzetesen kérhetik az adóhatóság állásfoglalását az üzleti tranzakció adókövetkezményeiről. Ennek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban azonban megállapítható, hogy sok jogvitát generál és az adóhatóság számára az előzetes állásfoglalás nem feltétlenül egyezik meg az utólagos megállapításokkal.

A legtöbb országban – kivéve Cseh és Szlovák Köztársaságot – az adóhatóság köteles az adófizetőt segíteni a törvény értelmezésében. Ez a tájékoztatási kötelezettség Romániában csak a tipikustól eltérő esetekre vonatkozik³¹⁹. Az adófizető felkészítését, kitanítását legkevésbé a Cseh Köztársaságban gyakorolják, ahol általánosan nem csak az úgynevezett „gyors” konzultációra ad lehetőséget a törvény. Ezzel szemben Magyarországon, az Art alapján az adóhatóság tájékoztatási kötelezettsége nincs korlátozva, széles körben hozzáférhető (személyesen, ingyenes vonalon, interneten), az adóhatóság a médián keresztül is közzéteszi a nagy érdeklődésre

³¹⁸ Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe Deloitte Touche IBFD 1994.

³¹⁹ Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe Deloitte Touche IBFD 1994.

számot tartó kérdésekre adott választ (Adó c. lapban). A lengyel adóhatóság az ügyfél megkeresésére köteles ugyan reagálni, de a tv. 3 hónapos határidőt biztosít, ami az adózási határidőket tekintetbe véve lerontja a segítség hatékonyságát. Oroszországban ugyan törvényi kötelezettség az adózó tájékoztatása, segítése, de nincs meghatározva ennek a gyakorlata. A CEE országokban a pénzügyminisztériumok vagy maguk az adóhivatalok évente közzéteszik az adózással kapcsolatos tényeket, információkat. Kivételként Oroszország és Lengyelország említhető, ahol az ilyen adatokat bizalmasan kezelik.

Összegzésként megfogalmazható, hogy az adókultúra és a jogismeret növelésének információszolgáltatásnak bejáratott gyakori eszközeit az adóhivatalok ismerik és használják.

Vitát csupán a tájékoztatás-kitanítás kötelelességeinek pontos értelmezése válthat ki. Az adóhivatal feladata az ügyfelek tájékoztatása felkészítése, a jogszabályok értelmezése és magyarázata a felhasználók számára. Ezt azonban úgy kell gyakorolnia, hogy ne feledkezzen meg alapvető feladatáról, a közbevételek hatékony beszédéről. A kérdés az, hogy helyesen jár el, akkor és etikusan, ha csak a kötelezettségükről tájékoztatja az adózót, és az adócsökkentés lehetőségeiről nem. Figyelmeztetnie kell-e az adófizetőt, ha nem használt ki egy legális adócsökkentő lehetőséget? Ha nem teszi, etikusan jár el? Ha megteszi, az ellentétes-e az alapvető szervezeti céljával? Ezeket a kérdéseket csak egy etikai kódex és egy részletes működési szabályzat lenne képes megválaszolni. Az eddig megjelent nyomtatványok és egyéb próbálkozások nem megfelelő színvonalúak. Pedig egy ilyen kódexre és az adózói jogok összefoglalására a magyar adórendszernek és adóigazgatásnak égető szüksége lenne.

II.7. A fekete gazdaság hatása a jogkövetésre

A fekete gazdaság megjelenése és térnyerése közvetetten jelzi a társadalom jogkövetési hajlandóságának csökkenését. Ez a jelenség azonnal reagál a jogkövetést befolyásoló tényezők megváltozására. Az adóterhelés, az adómorál, vagy a jogszabályok bonyolultságának illetve a kormánypolitikának bármilyen elmozdulása a fekete gazdaság reakcióit váltja ki. A fekete gazdaság elleni harcnak tehát hatékony eszköze lehet a jogkövetési hajlandóság javítása. Az adójog területére vetítve ez azt jelenti, hogy ennek feltételei döntően befolyásolják a fekete gazdaság működését. Éppen ezért fontos lehet ezeknek az összefüggéseknek a vizsgálata.

A fekete – rejtett, földalatti, szürke, második, informális, Moon light – gazdaság létezése világjelenség, amely nem köthető kizárólagosan valamely társadalmi – gazdasági berendezkedéshez, vagy fejlettségi szinthez. A jelen és a közelmúlt szocialista országaiban ugyanúgy jelen van, mint a harmadik világ fejlődő államaiban, vagy a fejlett nyugati gazdaságokban, illetve a távol keleti gazdaságokban. Magyarországi beágyazódását jelzi, hogy Tárkány Szűcs Ernő a szocialista korszakból említ példát létezésére.³²⁰ A Legfelsőbb Bíróság már az ötvenes években, a gyermektartási díj összegének megállapításánál figyelembe vette bizonyos szakmáknál a borraalót. „Amivel lényegében mint jogilag fontos tény elismerte, az egészségügyi törvény pedig modifikálta a hálapénzt és ezzel olyan helyzet alakult ki, hogy erre hivatkozva mindenki per analogiam jogszerűen követelhetette a hálapénzt.”

Az Enyedi – Tamási szerzőpáros szerint társadalmi fejlettség tekintetében annyi állapítható meg, hogy a fejlett országokban a GDP-hez viszonyított aránya 4-20 % között, míg a

³²⁰ Tárkány Szűcs Ernő: Magyar jogi népszokások. Gondolat, 1981. 829. o.

fejlődő országokban 20-50 % között alakul.³²¹ Carragata szerint³²² az 1970-es években az OECD országokban a fekete gazdaság becsült mértéke 7-16 % között mozgott. Az 1980-as évekre a nagyobb adóterhelés, a növekvő infláció és a gazdasági növekedés miatt ez az érték 10-20 % közöttivé nőtt. Friedrich Schneider a linzi egyetem professzora³²³, pontosabb számokkal szolgált. A feketegazdaság mértékét a GDP-hez viszonyítva Svájcban és Ausztriában 7-10, Japánban, USA-ban 12 %, Hollandiában, Németországban, Franciaországban 13-14 %, Svédországban 18 %, Spanyolországban 23 %, míg Olaszországban 25 %-ra becsülte. Leskó Mária különböző modellek alapján a kelet-európai államokban ezt az arányt Lengyelországban 34 %-ban, Csehországban 30,06 %-ban, Magyarországon 27,5 %-ban határozta meg.

Vizsgálódásunk szempontjából lényeges, hogy a szakértők jelentős része összefüggést lát a társadalmi átalakulási folyamatok és a rejtett gazdaság mérete között. M. Guevera³²⁴ azt úgy fogalmazta meg, hogy: „a fekete gazdaság üvegbúraként védte a gazdaságot az állami beavatkozásokkal szemben az 1970-es évek társadalmi-gazdasági reformja alatt.” Tanzi véleménye szerint a nagy gazdasági rendszerváltozások, átmenetek szükségszerű velejárója a párhuzamos gazdaság. Ez a folyamat a közép-kelet-európai országokban is megfigyelhető.³²⁵ Magyarországon a rejtett gazdaság GDP-hez viszonyított aránya 1971-ben 6-7 % volt, amely arány 1989-re 1970-re, míg 1991-re 23-27 %-ra növekedett. Az 1995-ös arányt pedig már 30 % körülire becsülték.³²⁶ Ennek okait mikroszinten a munkanélküliség növekedésében, az

³²¹ Enyedi – Tamási: A fekete gazdaság a piacgazdaság kísérőjelensége. INFO-Társadalomtudomány 33. 1995. 3-6. o.

³²² Carragata: I.m. pp. 125-150.

³²³ Schneider, F; 1994 Measuring the Size and Development of the Shadow Economy Editor: Brandstetter-Güth Springer Verlag Berlin pp. 193-212.

³²⁴ Guevara: I.m.

³²⁵ Tanzi, V; 1991 Tax Reform and the Move to a Market Economy: In the Role of Tax Reform in Central and Eastern Economies, OECD Paris pp. 19-34.

³²⁶ Tanzi, V; 1991 Tax Reform and the Move to a Market Economy: In the Role of Tax Reform in Central and Eastern Economies, OECD Paris pp. 19-34.

elszegényedésben, tehát a jövedelmek csökkenésében, makroszinten a szociális és jóléti kiadások növekedésével, és az ipari szerkezetváltással magyarázhatók. A kormányzat ezt érzékelve növeli az adóterhelést és a forgalomban lévő pénz mennyiségét, ami növeli az inflációt. Ez megnöveli a kamatszintet, ami a beruházások csökkenéséhez vezet, ami tovább csökkenti a foglalkoztatást és a lakosság jövedelmi szintjét. Ennek hatására a kormány az adóterhek növelésére kényszerül. A megnövekedett adók miatt csökkenő jövedelmek arra kényszerítik az egyéneket és a vállalkozásokat, hogy illegális eszközöket használjanak, és minimalizálják az adófizetési kötelezettségeket. Ez a megnövekedett adózatlan gazdaság megnehezíti a jogkövető adózók helyzetét, hiszen az ő közterheik radikálisan nőttek. Ennek hatását vizsgálva a hasonló, és 1975-1985 között lezajló dél-koreai folyamatokról állapította meg Choi Byung-Chul adóügyi igazgató, hogy az igazi vesztesek az adófizetők, hiszen leromlik az adózás igazságossága. Közvetett vesztes a költségvetés is, hiszen a begyűjthető jövedelmek eltűnnek, és nem tudja megvalósítani a politikai gazdasági céljait.³²⁷

Az adózatlan vagy fekete gazdaság hatásait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy komoly veszélyt jelent a kincstár számára és a monetáris politikára is. A növekvő illegális pénzügyi aktivitás – mutat rá Carragata³²⁸ – egyrészt lehetőséget teremt a rendőrség politikailag motivált akcióira, valamint a korrupció elterjedésére. Ahogy elszaporodtak az adócsalások, és az illegális jövedelemforrások zavartalanul működhetnek, úgy nő a központi kormányzattal szembeni, és az adórendszer értékállóságával kapcsolatos cinizmus. Ennek eredményeképpen az önkéntes teljesítés filozófiájának társadalmi támogatottsága lecsökken. Ezért az adórendszer labilissá válik.

Másrészt az adózatlan gazdaság működése lehetetlenné teszi a költségvetés megalapozott tervezését és a gazdasági folyamatok

³²⁷ Byung – Chul; Measures to achieve equity in Taxation IBFD Paper pp. 52-55.

³²⁸ Carragata l.m. pp. 125-135.

elősegítését³²⁹ - állapítja meg Carragata és Tanzi. Ez nagyobb költségvetési hiányt vagy indokolatlanul túltervezett bevételeket eredményezhet, ami ellehetetleníti az államháztartási alapelvek érvényesülését. Ez pedig a közpénzügyekkel szembeni közbizalom elvesztését eredményezheti, ami már rövid távon is visszahat az adórendszerre, rombolva a jogkövetési morált. Ez a helyzet kiszámíthatatlanná teszi a gazdaságot, aláaknázza a központi költségvetés tervezhetőségét, és csökkenti a befektetési hajlandóságot. Növelheti a készpénzforgalmat és az inflációt, és bizonytalanná teszi a devizaárfolyamot.

Ennek eredményeként a társadalom széles rétegeinek nem marad más lehetősége, minthogy csökkentse szükségleteinek beszerzési árát, és számla nélkül vásároljon. Következő lépésként – jóllehet következményeivel, cselekedeteivel tisztában van – hozzáigazítja a gondolkodását ehhez a jogellenes magatartáshoz és így egy fokozatosan romló jogkövetési modell alakul ki. Ezt a folyamatot kitűnően írja le Havasi-Schuman cikke.³³⁰ A magyar társadalom jelentős része - becslések szerint a lakosság 23 %-a - úgy nyilatkozott: „a rejtett gazdaság jó a kispénzüeknek”. Számukra létszükséglet a minél alacsonyabb áron történő vásárlás. A szerzőpáros kérdőíves felmérésében a válaszadók 29 %-a nemcsak támogatta a fekete gazdaságot, de azt is megfogalmazta, hogy: „amit csak lehet, ne adjuk az államnak, inkább keressünk kiskaput.”³³¹ Ezt a beállítottságot csak hosszú távon lehet megváltoztatni. Magyarországon kialakult egy társadalmi cinkosság. A gazdaság egyes területein a számla nélküli teljesítés aránya feltűnően magas (utcai árusítás, építőipar, idegenforgalom) és elérheti az 50 %-ot is.³³² 1997-ben a háztartások 1,5 %-a vásárolt

³²⁹ Tanzi, V; Money laundering and the International Financial System IMF Working Paper pp. 14-15.

³³⁰ Havasi – Schumann: A rejtett gazdaság a lakossági vélemények tükrében. Statisztikai Szemle. 39/12. 952-965. o.

³³¹ Havasi – Schumann: A rejtett gazdaság a lakossági vélemények tükrében. Statisztikai Szemle. 39/12. 963. o.

³³² Keszthelyiné – Lakatos: A rejtett gazdaság kiterjedése, Statisztikai Szemle, 1999/12. 913-931. o.

számla nélkül, és az iparcikkek 5 %-át 34 milliárd forint értékben értékesítették így. Ez a tanulmány³³³ az 1997-es adóelkerülő bizonylat nélküli vásárlások nominális összegét 500 milliárd Ft-ra teszi.

Összességében a fekete gazdaság negatív hatása erodálhatja a társadalom kormányzatba vetett bizalmát, és ezzel párhuzamosan megnöveli a jogkövetés költségeit, amit Carragata allokatív veszteségnek nevez. „Ez a költség abból a tényből adódik, hogy a becsületes adófizetők terhe magasabb lesz, mintha akkor lenne, ha az adócsalást kiküszöbölnék, hiszen a teljes adóbevétel kevesebb részre oszlik – köszönhetően az adócsalóknak.”³³⁴ Ez a befizetési többlet – figyelmeztet Harberger (1964)³³⁵ - eltorzítja a becsületes adófizetők fogyasztási és befektetési lehetőségeit. Megnő a rejtett gazdaság versenyelőnye – hiszen a közterhek egy részét kikerülik. Ez az előny azonban hatványozódik, hiszen ha a kormány az adóterheket növeli, akkor nő a kikerülés nominális nagysága és a kikerülő bónusként megtakaríthatja a növekvő jogkövetési költségeket is. Ez a folyamat alapvetően sérti az adózás igazságosságát, és mivel az adócsaláshoz jutás lehetőségei is eltérőek, az adózói csoportok közötti közteherviselés is eltorzul. Az a kormányzat, amely ezzel a jelenséggel szemben közömbös, vagy annak hatását alábecsüli, elveszíti a becsületes adófizetők támogatását, hiszen azok ezt úgy élik meg, mintha a kormány egyes adózási csoportokat jutalmazna az illegális adómegtakarítás lehetőségeivel.

Tanzi (1982)³³⁶ és Musgrave (1980)³³⁷ a rejtett gazdaság fogalmát úgy határozták meg, mint olyan jövedelemtermelő szektort, amelyet a hivatalos statisztika nem tud felmérni, pedig ismernie kellene. Lacko Mária arra helyezi a hangsúlyt, hogy „itt

³³³ Keszthelyiné – Lakatos: A rejtett gazdaság kiterjedése, Statisztikai Szemle, 1999/12. 925. o.

³³⁴ Carragata: l.m. pp. 125-130.

³³⁵ Idézi Carragata pp. 95.

³³⁶ Tanzi, V; 1983 The Underground Economy in the United States and Abroad. IFM Paper

³³⁷ Musgrave, R; 1959 The Theory of Public Finance

valójában adóelkerülés vagy adócsalást megvalósító rejtett gazdasági tevékenységről van szó.”³³⁸ Ékes Ildikó szerint a rejtett gazdaság alapfeltétele a jövedelem eltitkolhatósága.³³⁹ Nagy Imre Zoltán³⁴⁰ úgy véli, a rejtett gazdaság fő motivációját az adóteher kikerülése jelenti. Külföldi kutatásokra alapozva azt írja, hogy az adóteher 1 %-os emelésére az adóalanyok az eltitkolt jövedelem 8 %-os növelésével reagálnak, tehát az eltitkolt jövedelem növekedési aránya meghaladja a tényleges adóteher növekedését. Lacko Mária említett tanulmányában a fekete gazdaság okait egyértelműen az adórendszerben keresi. Az adóterhelés, a túlszabályozás, az adómorál és a jogkövetési jellegzetességek.

A görög Agapitos professzor³⁴¹ szerint azonban nem lehet az adócsalást a fekete gazdaság jelenségével összemosni, hiszen a rejtett gazdaság összetettebb fogalom, amely teljesen jogellenes tevékenységekre is kiterjed. Az adócsalást sem lehet csupán a fekete gazdaságra korlátozni, hiszen csak egy részét képezi az adócsalás teljes terjedelmének. Schneider és Nech 1992-es³⁴² munkája - amelyben az osztrák rejtett gazdaságot vizsgálták - megállapította, hogy a magas adók és a magas adminisztrációs terhek befolyásolják az adók eltitkolását. Hasonló következtetésre jutott Edison Gnazzo a CIAT titkára.³⁴³ Ugyanígy vélekedik Bence József és Szatmári László³⁴⁴ is, aki kiemeli: „pontosan kell meghatározni az adóztatási szintet, és konzisztens szabályozó rendszert kell kialakítani. Ez jelentheti az adóbecslés és a szakmai

³³⁸ Laczkó Mária: Rejtett gazdaság nemzetközi összehasonlításban. Közgazdasági Szemle, 1995/5. 486-510. o.

³³⁹ Ékes Ildikó: Az adózatlan gazdaság és a globalizáció. Statisztikai Szemle, 1999/12. 966-979. o.

³⁴⁰ Nagy Imre Zoltán: A fekete gazdaság adópszichológiai szempontja. INFO-Társadalomtudomány, 1995/33. 45. o.

³⁴¹ Agapitos: I.m.

³⁴² Schneider, F; 1992 Further Empirical Result of the size of the Shadow Economy of OECD Countries OECD Studies pp. 26.

Schneider, F, and Nech; 1992 The Development of the Shadow Economy under Changing. Idézi Lacko Mária idézet munkájában.

³⁴³ Gnazzo, E; 1990 Tax Avoidance, Tax Evasion and the Underground Economy CIAT Paper IBFD

³⁴⁴ Szatmári László: Néhány gondolat az adókikerülés okairól és jellemző megnyilvánulási formái. Pénzügyi Szemle, 1994. 3. o.

Bence József: A fekete gazdaság elleni fellépés eredményei és lehetőségei.

minimumok rendszerének a kidolgozását is.” Úgy véli, hogy az ÁFA bevezetésének világtendenciája – 1987 Indonézia, 1997 Románia, 1999 Szlovénia – segítheti a rejtett gazdaság működését. Az alacsony adók, az átlátható adórendszer és a hatékony ellenőrzés csökkentheti ugyan a fekete gazdaság arányát, de a megszüntetése még semmilyen politikai-gazdasági rendszerben sem sikerült. Még a legkezdetlegesebb piacgazdaságban – Mongólia, Laosz – és az utópisztikus kommunista államokban – Kuba, Dél-Korea – is beszámoltak a létezéséről, tehát ott is megjelenik, ahol még tényleges adórendszer sem működik. Elfogadottságát és arányát azonban kétségkívül befolyásolja az adórendszer és az adózási kultúra.

III. Az adójogi norma szerepe a jogkövetés alakításában

III.1. Az adójogi norma szerepéről általános megközelítésben

A tanulmány e fejezetének célja, hogy megvizsgálja miként hat az adójogi norma a jogkövetési hajlandóságra. A normák azonban „a maguk elvontságában csak kivételesen irányítják a mindennapi élet döntéseit” – írja Sajó András.³⁴⁵ Kulcsár Kálmán szerint: „a jogszabálynak megfelelő cselekvés elsősorban nem közvetlenül a normát követő cselekvés, hanem annak a szituációnak a terméke, amelyet a jogi szabályozás kifejez.”³⁴⁶ Ugyanerre a jellegzetességre mutat rá Földes az adójogi normánál, amely: „meghatározott viszonyokat, a látszat szerint maga hoz létre.”³⁴⁷ Mindezt meghatározott társadalmi cél érdekeiben teszi, nevezetesen a közpénzek forrásainak, mozgásainak nagyságrendjének meghatározására. Földes azonban Sajóhoz hasonlóan úgy gondolja: „az adójogi normában a közvetlenül megfogalmazott rendelkezésével egyenértékű, párhuzamos célja a magatartás orientálására, meghatározott irányú cselekvésre ösztönzés vagy korlátozás.”³⁴⁸

Ennek ellenére, az adójogi normarendszer nem elhanyagolható célja a közbevételek biztosítása, és ennek megfelelően a norma hatékonyságának fokmérője lehet a realizált bevételek (tömege) aránya és a jogkövetés szintje. Jóllehet a jogszabálynak megfelelő cselekvésnek számtalan eredője lehet, ezek egyikeként maga az adójogi norma is azonosítható. Az adójogi jogalkotás egyik legfontosabb célja lehetne az optimális, tehát a társadalom-

³⁴⁵ Sajó A: I.m. 26. o.

³⁴⁶ Kulcsár K.: A jog hatékonyságának társadalmi tényezői JTK. 1977. 16. o.

Kulcsár K.: Jogsziológia Kulturtrade, 1997. 262-269. o.

³⁴⁷ Földes G.: Az adójog határai. I.m. 72. o.

³⁴⁸ Földes G.: Az adójog határai. I.m. 155. o.

gazdaság számára legmegfelelőbb adórendszer kialakítása. „Dinamikus nézőpontról nézve az egészséges adórendszer adósávokból, adókulcsokból és egy olyan „adókeverék”-ből” áll, amely optimalizálja a gazdasági hatékonyságot, beleértve a gazdasági növekedést, a jogkövetés költségeit és a foglalkoztatást, illetve minimalizálja az adócsalást a potenciális adókikerülésre, valamint a politika által méltányosan meghatározott adminisztrációs költségeket”.³⁴⁹ Az optimális adórendszer folyamatosan módosul, átalakul. Az (optimális, ideális) adórendszer felé való elmozdulás egyre növekvő bevételt generál, és ez megnövelheti a szociális és gazdasági transzfereket. „Amikor a rendszer túlhalad az optimális szinten, az adózási helyzet még „pozitív”, de a bevételek csökkenő tendenciát mutatnak. Az ideális pont meghaladását követően a növekvő adó/GDP arány elmozdulása miatt a rendszer költségei meghaladják a bevételeket.”³⁵⁰ Abban az esetben viszont – figyelmeztet Carragata – az adó/GDP arány olyan alacsony szintet ér el, hogy az már csökkenő bevételekhez vezet, az alacsony adóterhelés előnyeit kioltják a rosszul megválasztott kormányzati kifizetések (hiszen túlzott mértékeikkel a) hátrányai [a költségvetési hiány, eladósodás, stb].

A jelenlegi és potenciális gazdasági-közbevételei szint között lévő szakadék nem más, mint az adózási hatékonyság mértéke. Minél közelebb van a gazdaság az optimális hatékonysági állapothoz, annál tökéletesebb az adórendszer. Slemrod munkáiban kísérletet tett³⁵¹ az optimális adórendszer feltételeinek meghatározására, amelyek:

- a/ Alacsony adóteher és kevés adókedvezmény, kis számú adókulccsal;
- b/ Egyensúlyi helyzet az adópolitika és az adóigazgatás között;

³⁴⁹ Carragata: I.m. pp. 18

³⁵⁰ Carragata: I.m. pp. 25.

³⁵¹ Schlemrod: 1991 I.m. pp. 74-75.

c/ A kényszerítés határkölségeinél az adóbevételek marginális határhasznának figyelembe vétele;

d/ A legalitás és alkotmányosság szerepének érvényesülése és hangsúlyozása;

e/ A korrupció és diszkréció visszaszorítása.

Amoros és Vasco a spanyol adóhatóság vezetői azonban rámutattak arra, hogy az optimális adórendszer kialakítása valójában az adózási célok egy csoportjának összhangját jelentené, de ezek sem együttesen, sem azonos mértékben nem tudnak megvalósulni. „Más szavakkal, ellentétek vannak a modern adóstruktúra által megvalósítandó különböző célok között, és így az elérhető megoldás csak a második legjobb lehet.”³⁵² A célok között hierarchiát kell az adópolitikának felállítania, tehát az optimális adórendszer ideája illúzió, és a gyakorlatban csak kompromisszummal valósulhat meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy elérésére ne lehetne törekedni, Működése és szerepe így az államháztartási alapelvek- irányelv funkciójához hasonlítható. Ebben a folyamatban – vitathatatlanul – kiemelkedő fontosságú az adójogi norma szerepe. Tényleges hatást azonban csak az az adójogi norma érhet el, amit ismernek, hiszen ez a tudatos és önkéntes jogkövetés feltétele. Ahogy Szabó Imre fogalmaz: „valamely jogszabály a kihirdetéssel még nem válik ismertté.”³⁵³ A jog azonban régen megfogalmazta azt, hogy a törvény nem ismerése nem mentesít. Már az 1878-as magyar büntetőtörvénykönyv 81 § szerint: „A törvény nem tudása vagy téves felfogása a beszámítást nem zárja ki”. Az osztrák polgári törvénykönyv 2. § így szól: „mihelyt egy törvényt megfelelően kihirdettek senki sem mentheti magát azzal, hogy az előtte nem volt ismert”. Ez az elvet természetesen az adójog is követi. Az adójog jellegzetessége, hogy pontos és alapos ismereteket igényel. Ugyanakkor Kulcsár Kálmán és Sajó András több kutatásából a jogismeret olyan képe bontakozik ki, amelyben a jogágak

³⁵² Amoros and Vasco: I.m. pp. 37-43.

³⁵³ Szabó Imre: Társadalom és jog. Akadémia, 1964. 40. o.

társadalmi ismertsége eltérő.³⁵⁴ Sajnos az adójogi ismeretek átlagos szintje tradicionálisan, és különösen Magyarországon alacsony, és a jogalkotóknak több erőfeszítést kellene tenniük ennek megváltoztatására.

III.2. Az adóreformok szerepe

Az adóreform fogalmát vizsgálva Sandford professzor megfogalmazta kételyeit: „A reform egy félreérthető meghatározás. Egyik jelentése szerint a tökéletlenebb felől elmozdulás a tökéletesebb felé. Szó szerinti jelentése: alakulni, változni. De vajon a változtatás megfelel-e a fejlesztésnek. A kormányok érzékelhetően csak az utóbbi megközelítést alkalmazzák, holott ez inkább lényeges szemléletváltást jelenthetne. Nem lehet elégséges indok az adóbevételek növelése sem a hangsúlyok áthelyezésére, hanem kiemelkedő alapelvek és célok megfogalmazására van szükség.”³⁵⁵

Williams angol professzor szerint alapvető szükséglet az adók működése, az adótörvények azonban „eredendően nem lehetnek tökéletesek, kikerülésük viszont eredendően lehetséges.”³⁵⁶ Az adótörvények – fűzi hozzá – „elkerülhetetlenül kevésbé hatékonyá válnak az idő múlásával.” Az adók begyűjtése már rövid távon a kikerülési, technikák jogi kiskapuk kidolgozását eredményezi. Ez ellen csak úgy lehet védekezni, hogy új adókat vetnek ki, vagy régieket lényegesen megváltoztatva alkalmazzák. Ez azonban azt a veszélyt rejti magában, hogy a permanens adóreform állapota kiszámíthatatlanná teszi az adórendszert. A gyorsan változó adónormák az adójog leértékeléséhez vezetnek, és felerősíthetik az adójog technikai jellegét, és destabilizálják magát az adóigazgatást is.

³⁵⁴ Kulcsár K.: Jogsziociológia I.m. 263.o.

Sajó-Székhelyi- Major: Vizsgálat a fizikai dolgozók jogtudatáról. Társadalom és Jog 4. Bp. 1977.

³⁵⁵ Sandford, C; Tax Reform of the Eighties Further Key... pp. 200-227.

³⁵⁶ Williams: I.m. pp. 503.

Skinner, Slemrod a túlbonyolított³⁵⁷, gyakran változó adórendszer azon következményére hívják fel a figyelmet, hogy az adókodeksek komplexitása, nagyszámú tévedési lehetőséget rejt magában, és ez méltánytalanná teszi a jóhiszemű beadványhibák büntetését. Így nehezzé válhat a szándékos kijátszástól való elkülönítés, tehát ezek a cselekedetek összemosódnak, és a markáns értékítélet eltűnésével rontják az adóigazgatás hatékonyságát és így negatívan hatnak a jogkövetésre.

A lehetséges adóreformok másik iránya a meglévő törvények módosítása, pontosítása, esetleg egyszerűsítése. Ez az angolszász országokban elterjedt gyakorlat, „olykor azt eredményezi, hogy a jogszabályok átláthatatlanná, követhetlenné válnak”- mutatott rá A. J. Sawyer.³⁵⁸

Egyes államok az adóreformnak olyan jelentőséget tulajdonítottak, hogy e célból külön törvényt alkottak. Az Egyesült Államokban 1986-ban Tax Reform Actat [TRA]-t fogadtak el. Egy ennek hatását vizsgáló tanulmány kimutatta, hogy bár a törvény célja, egy elfogadhatóbb adóterhelés bevezetése volt az adómorál javítása érdekében, azonban számottevő politikai támogatás ellenére az adófizetők nagy része szkeptikus maradt. Igazuk lett, a kutatások azt igazolták, hogy az adóterhek rövid távon is növekedtek szemben az eredeti célkitűzéssel. Steenberger,³⁵⁹ McGraw és Scholz bebizonyították, hogy ennek eredményeképpen az adózással kapcsolatos lelkiismeret furdalása és büntudata az adózóknak csökkent. A tényleges adócsökkentést eredményező reformoknak azonban pozitív eredménye is lehet, hiszen a polgárok a csökkentést érzékelve nagyobb teljesítéssel reagálnak. Ezt a magyar társasági adókulcs 18%-ra csökkentése is bizonyította. A

³⁵⁷ Skinner and Slemrod; Efficiency Issues of Tax Evasion National Tax Journal Vol 38. pp. 348-349.

³⁵⁸ Sawyer: l.m.

³⁵⁹ Steenberger and McGraw and Scholz: 1996 The 1986's Tax Reform The Further Key... pp. 73-74.

reformok sokféleségét példázza a német Hans Peter Bareis-nak a hohenheimi egyetem professzorának 1994-es javaslata. Eszerint az adóalapot a költségleírás és az amortizáció lehetőségeinek leszűkítésével kívánta emelni. Egyes tevékenységekhez kapcsolódva az adóleírást teljesen megszüntette volna, olyan tabunak számító területeken, mint pl. a gyárépületek amortizációja. Míg a nyugdíjakat és a táppénzt is megadóztatta volna csakúgy, mint az adományokat. Bareis megkérdőjelezte a különböző tevékenységi átalány adók létjogosultságát is. A javaslatot Theo Wiegel pénzügyminiszter elutasította, de beindítottak egy jelentős adócsökkentő programot, elsősorban a német SZJA-hoz kapcsolódva.

Új-Zélandon - szintén 1994-ben az adóreform ürügyén - az adóigazgatási törvény reformjaira került sor. Ennek során az egyszerűbb és érthetőbb nyelvi ismeretek alkalmazását vizsgálták³⁶⁰, és kidolgozták az adóigazgatás és az adózó közötti konzultációs eljárást, valamint bevezették az adófizetők joginak védelmére az adózási ombudsmani tisztséget.

Az 1980-as évektől válságtendenciaként megfigyelhető volt az adóreformok végrehajtása, a teljesen eltérő gazdasági-politikai helyzetű országokban. Nagy Britanniában ez Sir Gesffy Howe reformköltségvetésével kezdődött, és számos más országban, pl. Kanadában 1991. jan. 1-én az ÁFA bevezetésével, Svédországban 1990-ben az „évszázad adóreformjával” folytatódott.

A reformok jellegzetessége volt, hogy a fejlett országokban a személyi jövedelemadó és a társasági adókulcsok csökkentésével járt. Ezek közül is kiemelkedett Nagy-Britannia, ahol a legmagasabb SZJA kulcsokat két részletben 83%-ról 40%-ra csökkentették. A társasági adók mértékét is átlagosan jelentősen 45-50%-ról 30-45%-ra csökkentették.

³⁶⁰ Sawyer: I.m. pp. 72.

Hasonló adócsökkentés volt megfigyelhető a közép-kelet-európai országokban is a 90-es évek közepén, ahol az adók túlzott progresszió jellegét a legtöbb országban lecsökkentették, valamint csökkentették a kisvállalkozások terheit. Átalányadókat vezettek be, javították az adatrögzítés és szolgáltatás költségeit.

Más államok példája azt mutatja, hogy az adóreform kiváltó oka, az adókijátszási és a jogsértési hajlandóság elfogadhatatlan szintje volt. Musgrave a kolumbiai adóreform okait vizsgálva megfogalmazta, hogy arra a jövedelemadók meg nem fizetése miatt volt szükség.³⁶¹ A helyzet javítása érdekében 1983-ban a jövedelemadó törvény egyszerűsítésén és a vélelmezett jövedelem általány alkalmazására került sor.

Hasonló okok vezettek az 1984-es indonéz adóreformokhoz is.³⁶² Az adókijátszás miatt az adóigazgatás fejlesztése mellett, az adóigazgatás hatékonyságának növelésére és az adóterhelési torzulások kiküszöbölésére tettek kísérletet. A személyi jövedelemadó alapját és bázisát kiszélesítették, mind a személyi-, mind a társasági adó kulcsait csökkentették, és leszűkítették a főleg magas jövedelműek által igénybe vehető adómentességeket. A következő évben, 1985-ben bevezették az általános forgalmi adót. Az eredmény már 1986-ban az lett, hogy jelentősen nőttek az adóbevételek. Egyes adónemeknél a bevételek 1985-1990 között megduplázódtak. Ennek ellenére a Világbank 1992-es vizsgálata megállapította, hogy az indonéz adóhatóság a reform után is alacsony hatékonysággal működött, az SZJA 50%-, a VAT 55%-, a vagyonadók 60%-os arányban teljesülnek, – szemben a fejlett országok 80-85%-os arányával. Az adóreform ott tehát csak a kezdeti stádiumban állt, de már jelentős eredményeket ért el. Az Indonéz kormány ezt felmérve, 1993-94-ben újabb adóreformot hajtott végre. Szélesítették a VAT alapját, néhány speciális

³⁶¹ Idézi Triana említett művében pp. 60-61.

³⁶² Heij I.m. pp. 4.

termékre luxusadót vetettek ki, bevezették a kamatadót és csökkentették a társasági adót. Céljuk az optimális adómix kialakítása volt, hogy megszüntessék a személyi jövedelemre nehezedő adónyomást.

Spanyolországban az adóreform egy hosszan elhúzódó folyamatként zajlott, amelynek első elemeit egy külön reformtörvény az 1977. évi 50/77 valósította meg. A reform társadalmi háttérét és indítékát a diktatúrából a demokráciába való átmenet adta. A reform fontos eleme volt az adóelengedés, amely pszichológiai határt jelentett a változásoknál. „Ez volt a demokrácia látható jele.”³⁶³

A törvény alapvetően átformálta az adóstruktúrát, szélesítette az adóalapot, és bevallási módszereiben közelítette egymáshoz a személyi jövedelem-, és a társasági adót. Egyszerűsítették az adóbevallást és az adóvisszatérítést egy 1984 februári Királyi dekrétummal, negyedéves fizetési ciklusokat dolgoztak ki. 1977-ben a reformtörvényekkel egyidőben adócsalás elleni törvényt készítettek.

A nagyívű törvényváltozást azonban nem követte jelentős javulás, és ennek okát a bírói-ügyészi-rendőri szervezetek munkájában látták, akik nem voltak képesek érvényt szerezni a változásoknak.³⁶⁴

Megállapítható, hogy az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején az országok jelentős része az USA-tól a CCE országokig valamilyen átfogó adóreform lépést hajtott végre. Ezek tapasztalatai és eredményei eltérőek. Tanzi ezt úgy fogalmazta meg³⁶⁵, hogy „nem létezik úgynevezett „királyi út”, amely gyors sikereket eredményez, az adóreformot nem lehet egy csapásra végrehajtani”. A kelet-közép európai példákat vizsgálva megállapította, hogy ezeknél a reform a gazdaság és társadalom

³⁶³ Amoros and Vasco: I.m. pp. 53.

³⁶⁴ Amoros and Vasco: I.m. pp. 55.

³⁶⁵ Tanzi, V; Tax Reform... I.m. pp 25.

alapvető reform átalakulásába ágyazva zajlott, és tekintettel volt bizonyos korlátozó tényezőkre. Ezek közt említi az információáramlás hiányosságait, az adóbevételi kényszert, ami a magas terheket okozta. Számos ország eközben – Szerbia, Ukrajna, Románia – alapvető alkotmányos keretek megteremtésével is kénytelen volt párhuzamosan foglalkozni.

Földes Gábor³⁶⁶ egy cikkében a magyar adóreform folyamatát vizsgálva megállapította, hogy az ezredfordulón Magyarországon már más jellegű adóreform célrendszer határozható meg. A viszonylag stabil rendszer fő elemei mellett más hangsúlyok jelentek meg, a megkerülhetetlenül létező fiskális cél vagy az adósemlegesség mellett. A legfontosabbak az élőmunka terheinek csökkentése, az adórendszer szabályinak egyszerűsítése, az adóbeszedés és ellenőrzés hatékonyságának növelése, és az EU csatlakozási feltételek kiépítése. Ezek összességükben eredményezhetik a magyar adórendszer fokozatos és nyugodt átalakítását.

III.3.1. Az adójogi norma egyszerűsítése, fejlesztése

Az adójogi norma érvényesülésének alapja, hogy a címzettek ismerjék és megértsék a jogalkotó szándékát és azt, hogy milyen magatartást várnak el tőlük.

A kormányzat felelőssége, hogy ezt az adófizetők számára pontosan és érthetően fogalmazza meg. Ugyanakkor kérdéses az, hogy az egyéntől elvárható-e, hogy törekedjen a folyamatos ismeret bővítésére, önképzésre, és amennyire lehetséges tanulmányozza a jogszabályokat. Ennek ellentmondásairól a kanadai Diguier így ír: „Ez rendben is van, ha például közlekedési szabályokról van szó. Nem nagy elvárás senkivel szemben, hogy egy adott állam főútjaira ráhajt, hogy legyen tisztában a közlekedés fő szabályaival. Nem

³⁶⁶ Földes Gábor: Adóreform előtt. Adó, 1999/8. 24-30. o.

lehet elvárni viszont az átlagpolgároktól, hogy olvassa és nagyjából meg is értse az adószabályokat. Valójában ez nem várható el senkitől – kivéve az adóhivatal dolgozóit.”³⁶⁷

A helyzet bonyolultságát a XX. sz. elején Mahler Sándor már így jellemezte: „Valóságos művészettel tömörítik az adóbevallási nyomtatványban a törvény minden elképzelhető kazuisztikáját. Ne csodálkozzunk azon, hogy még a művelt adózók is húzódoznak a bevallások kitöltésétől. Világosan kell fogalmazni, hogy azt minden értelmes ember akkor is megértse, ha véletlenül nem pénzügyi tisztviselő.”³⁶⁸ A helyzet az elmúlt száz évben vélhetően nem sokat javult. Az adótörvények egyre összetettebb módon, egyre komplexebb kötelezettségeket fogalmaznak meg. Pope 1989-es cikkében úgy vélte, hogy az adórendszer összetettsége objektív szempontok alapján nem vizsgálható. Amellett érvelt, hogy „a bonyolultság közösségi érzete fontos jelzés a kormányzat számára. Ez azért lényeges, mert a bonyolult adórendszer lehetetlenné teszi az adózók valós reflexióinak érzékelését és az önadózás rendszerében megnöveli a jogkövetés költségeit.”³⁶⁹

E bonyolultság okát számos tényező magyarázza:

A.) Növekszik az adóhatóságok és az adóztatás számára kitűzött célrendszer, amely olykor ellentmondásos. Számos elvárás egyidőben párhuzamosan jelentkezik. Egyszerre kell az adóbevételt növelni és csökkenteni a GDP redisztribúcióját. Segíteni kell a kormány gazdaságfejlesztő funkcióját úgy, hogy közben a vállalkozásoktól elvont jövedelem nem nőhet. Az adórendszernek egyszerre kell stabilnak és kiszámíthatónak lennie, ugyanakkor rugalmasnak is. Az adóigazgatásnak a maximális hatékonyságra kell törekednie úgy, hogy mindezt ügyfélcentrikus módon tegye.

³⁶⁷ Diguer: I.m. pp. 77.

³⁶⁸ Mahler: I.m. 239. o.

³⁶⁹ Pope, J; 1989 The Compliance Costs of Personal Income Taxation Australian Tax Forum 6. pp. 125-142.

Az adóterhelés legyen általános, igazságos és vegye figyelembe a személyes körülményeket, tehát legyen méltányos, de közben ne különböztesse meg az adózókat és lehetőleg objektív feltételrendszerben dolgozzon.

B.) Megfigyelhető az adómix, tehát a különböző adónemek együttes alkalmazása. Növekszik a legbonyolultabb közvetett adók szerepe és aránya. Ezzel egyidőben egyre több állam tér át az önadózásra, amely az adófizetők aktivitására épít de nagyobb egyéni felkészülést igényel.

A közvetett adók működése is egyre bonyolultabbá válik. Összetett ellenőrzési rendszerek épültek ki a jövedéki adóknál, általános forgalmi adónál. A termékkísérés, előállítás, raktározás, szállítás feltételei szigorodtak. A nagy számú új adó alkalmazásának lehetséges veszélyeit és eredménytelenségét Davies abban látja, hogy „a sorozatos változások destabilizálják az adórendszert és pénzügyi káoszt teremtenek. Minél többet változtatják az adótörvényeket, annál gyorsabban vezetnek a káoszhoz.”³⁷⁰

C.) Egy másik bonyolultsági tényezőre mutat rá Amoros, Vasco, Davies, miszerint a mai adórendszerek már nem zárt szervezeti rendszerek. Tehát a nemzeti adórendszereknek reagálniuk kell a nemzetközi tőke mozgásokra és adóváltozásokra. A nemzetközi szerződések – egyezmények is korlátozó-, illetve kényszerítő szerepet játszhatnak. A nemzetközi adózási hatások – adókikerülés, költségtelepítés – eltorzíthatják a nemzeti adórendszereket. A nemzetközi cégeknek nyújtott adókedvezmények nemcsak a reális verseny, de az adóteher elosztás feltételeit is torzíthatják és befolyásolják a jogkövetési kedvet.

³⁷⁰ David, W; I.m. pp. 502.

D.) A nemzeti adóstruktúrák horizontálisan is tagolttá váltak. A helyi, regionális, szövetségi, tagállami adók párhuzamosan, jó esetben harmonizáltan működnek. Az adózó számára azonban egy összetett, átláthatatlan és tagolt adórendszer megismerése szinte lehetetlen. A kormányzat számára ennek következménye az adminisztrációs terhek növekedése. A legtöbb pénzügyi kormányzat vallja azt, hogy közvetlen kapcsolat szükséges a beszedett adók és a lokális szolgáltatások között, hogy annak eredményét a polgárok azonnal érzékeljék. A helyi adó véleményük szerint hidat képezhet az állam és az egyén között. Egy michigani kutatás azonban azt igazolta, hogy az adózók mind a helyi, mind a szövetségi, mind az állami adóknál ugyanazt az adókijátszási taktikát választották, tehát az adócsalás minden szinten az elterjedt tényezők hatására változott. Tehát nem feltétlenül igaz az, hogy a regionális adók hatékonyabbak lennének a központiánál.

Ahogy Crane és Nourzad megállapítják: 588 polgár válasza alapján: „A folyamat ismétlődő jellegű, abban a tekintetben, hogy az állami jövedelemadók kijátszására irányuló döntést a szövetségi jövedelemadó kijátszására irányuló döntés követte.”³⁷¹

Ha a hazai gyakorlatot vizsgálnánk, erre vonatkozó tanulmányok hiányában is megfogalmazható, hogy semmi okunk azt feltételezni, hogy a helyi adók beszedési hatékonysága elérné a központi adókét (kivéve az iparüzési adókat).

E.) A modern adórendszer jellegzetessége, hogy az adóztatást a társadalom jelentős részére kiterjeszti, és ennek következtében megnő az adófizetők száma. Ennek következménye az önadózás elterjedése, ami felveti az önkéntes jogkövetés szerepének növekedését. Az önadózás az állam számára ugyan olcsóbb, mint a kivetéses adózás, de az adózóknál észrevehetően

³⁷¹ Crane and Nourzad; Analysing Incometax Evasion Using Amnesty Data with Self – Selection Correction The Case of the Michigan Tax Amnesty Program Why People Pay... I.m. pp. 167-192.

megjelennek az adózás a jogkövetés költségei, és gyakran szükségessé válik az adóviszonyba 3. személy – tanácsadók, könyvelők, szakértők – bevonása. Az önadózással kapcsolatos régi felismerés, hogy nem szabad túlságosan gyakran igénybe venni az adózó közreműködését az adó megállapításánál az alacsony adómorállal rendelkező államokban: „minél kevesebbet kell kérdezni az adózótól és minél több adatot kell hivatalból megállapítani.”³⁷² E megállapítás ellenére még a Közép-Kelet Európai szegény országok is – mintegy kényszerből – az önadózás alacsonyabb közvetlen költségű módszerét választják. Ebben nyilván szerepet játszik, ahogy Tanzi³⁷³ is rámutatott: a szakemberhiány.

III.3.2. Az egyszerűsítés lehetőségei

Az adózás egyszerűsítésének több módját és irányát is elkülöníthetjük:

A.) A legegyszerűbb megoldás - amit számos országban alkalmaztak, pl. Kolumbia, Indonézia, Magyarország –, hogy mentesítik – olykor teljes mértékben – az adófizetés alól a legnehezebben megragadható jövedelemforrásokat. Ez lehet egyes tevékenység, egyes jövedelemtípus, vagy éppen a vagyon egésze. Ez ott lehet eredményes, ahol az adóhatóság az így megtakarított energiát, időt, pénzt a többi forrás és adózó ellenőrzésére fordítja. Hátránya, hogy eltorzítja az adózás igazságosságát és a valós tőkeáramlást és erősítheti a fekete gazdaságot. E módszer egyik változatának tekinthető az általány-adózás a vélelmezett adók megállapítása. Kolumbiában 1983-tól más országokban. Magyarországon 1996-tól, Dél-Koreában 1980-tól alkalmazzák erőteljesen ezt a megoldást. Kolumbiában 1983-ban a vélelmek rendszerét kiterjesztették minden adózóra, amelyben mindenki

³⁷² Mahler: I.m. 239. o.

³⁷³ Tanzi, V; Tax Reform... I.m. pp 25.

megállapítottak egy minimális adóköteles bevételt.³⁷⁴ Így pl. a vállalkozásoknál ez az adóév során realizált nettó jövedelem 2%-a volt. Ezzel a megoldással a kolumbiai szabályozásnak sikerült felállítania egy olyan vélelmet, ami garantált adóbevételt jelentett úgy, hogy nem von maga után könyvvizsgálati vagy egyéb adóeljárási aktust. „Ez azonban – állapítja meg Triana – túlságosan leegyszerűsíti az adórendszert.”³⁷⁵ Sematikussá teszi, amely akkor lenne igazságos, ha a gazdaság minden szektorára képes lenne jövedelmi mutatószámokat meghatározni.

B.) Második lehetőség, hogy az adójogi normák szövegét és az adónyomtatványok nyelvezetét pontosabbá, egyszerűbbé, közérthetőbbé teszik. A jogszabályoknak világosnak és egyértelműnek kell lenniük a tekintetben, hogy a törvény rendelkezései milyen további kötelezettségeket keletkeztetnek és, hogy ezek mikor és milyen feltételek mellett következhetnek be. Ez esetben nincs helye a többértelműségnek. Bármilyen kis részlet homályos megfogalmazása konfliktusokhoz és vég nélküli egyeztetésekhez vagy jogvitához vezet. Emellett a jognak kifejezetten meg kell határoznia a kötelezettségek mértékét befolyásoló tényezőket. Egyszerűnek és követhetőnek kell lennie az adóalap mértékének meghatározásával kapcsolatban. Ennek meghatározását nem lehet alsóbb szintű jogszabályra bízni. Az adófizetőnek egyetlen törvényt elolvasva képesnek kell lennie az adóalap meghatározására, hogy az adókötelezettségét tervezni tudja. A kötelezettségeket előíró normáknak így rövidnek, általánosnak, világosnak és közérthető nyelvezetűnek kell lennie. A bonyolult és kétértelmű normák következménye az adóperek számának a növekedése. Ez teret ad a bírói jogértelmezésnek, ami eltávolítja az adózóktól a jogi norma lényegét, hiszen bonyolult jogértelmezésre a törvény szellemének és betűjének, jelentés tartalmának vizsgálatára kényszerítené az adózót, hiszen reálisan számíthatna egy új bírói értelmezési dimenzióra. A törvények csak szavakkal vethetők ki, a

³⁷⁴ Triana; l.m. pp. 61.

³⁷⁵ Triana; l.m. pp. 67.

szavak korlátai a törvény korlátai is egyben, az értelmezés ezért elkerülhetetlen. Az adórendszer feladata, hogy az értelmezésben mintát adjon, visszacsatolást teremtsen az egyén és a hivatal, az egyén és a bírói értelmezés között. A norma hivatalbóli értelmezése – és ezt az angolszász gyakorlat megmutatja – a másodlagos adójogi normaanyag növekedéséhez vezet. Az is kétségtelen, hogy önmagában a rövidebb adótörvények alkotása nem lehet cél. A törvény nyelvezete a fontos. A közérthető, átlagos polgár számára is felfogható nyelvezet. Tekintetbe kell venni a társadalom szellemi, kulturális színvonalát. A latin-amerikai országok (Brazília, Chile) példái azt mutatják, hogy hasznos lehet a gyakorlati szakemberek vagy az önadózók bevonása már a törvényelőkészítő szakaszában.

C.) Harmadik megoldásként az adóalap kiszélesítése kínálkozik, mint kevésbé radikális megoldás. Ennek lényege, hogy csökkenteni kell a törvényben biztosított mentességek, levonások, kedvezmények körét, egyidőben pedig az adókulcsokat is. Ezt javasolja Skinner³⁷⁶ és a német Bareis professzor is. Úgy vélik, így csökkenne az adókijátszást motiváló indíték. Alkalmazásának hátránya lehet, hogy az addig nyilván indokoltan létező kedvezményeket más adórendszeren kívüli módon kell preferálni. Ez a módszer lehetőséget nyújtana az adórendszerekbe régóta szereplő preferenciák átvizsgálására.

D.) Hessing, Elffers Robben és Webley³⁷⁷ tanulmányaiban az egyszerűsítés reális alternatívájaként határozzák meg a kiszámítható és stabil adórendszert. Példaként a holland kiveteses adórendszert említik. Itt minden egyes adózási nyomtatványt minden évben ellenőriznek, és a hivatalban határozzák meg a fizetendő adót. A rendszer az adózók számára mégis egyszerű, mert nem nekik kell az adókötelezettség minden elemét érteni és teljesíteni. A rendszer lényege az információáramlás és a

³⁷⁶ Skinner and Slemrod; I.m. pp. 345-352.

³⁷⁷ Hessing and Elffers and Robben and Webley; Does Deterrence Deter? Why People Pay... pp 291-305.

folyamatos kapcsolattartás. Az adózás felfogható egyeztetési mechanizmusként, ami azonban nem feltétlenül jelent alkut. A holland adórendszer nem az elrettentésre helyezi a hangsúlyt. „Ha egy nyomtatványt hibásnak találnak, az adóhivatalnok egyszerűen kijavítja.” Az adó szándékos elkerülése ezen a szinten szóba sem kerül.³⁷⁸

Más szerzők úgy vélik, hogy bonyolult adóstruktúra is lehet hatékony, ha az adófizetők megfelelő felkészítés után és jelentős változtatások nélkül képes működni. Ennek magyarázata, hogy az adófizetők személyi- és gazdasági körülményei hasonlóak maradnak évről-évre. Többlet energiát és anyagi ráfordítást az állandó rendszer működése nem igényel, a kis változások átláthatóak, és a fennmaradó régi törvényrészek alkalmazása nem okoz problémát. Diguier szerint ezért nem szabad azokra hallgatni, akik azt mondják, hogy egy újabb szabályozás megoldja a régi gondokat,³⁷⁹ mert közben a régi gyakorlatot is megszüntetné. Az adózó számára is fontos, hogy az adópolitika kiszámítható legyen, és ne érjék meglepetések. (A kiszámíthatóság Németországban Heinz Paulick a Würzburgi Egyetem tanára a kiszámíthatóságot az adózás legfontosabb alapelveként nevezte.³⁸⁰ A biztonság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság atmoszférája segítheti a jogkövetés érvényesülését.

Az adójogi norma egyszerűsítésének kérdése – jóllehet nem csak angolszász probléma – legmarkánsabban az angol jogcsalád országaiban vetődött fel. Sir Geoffrey Howe 1977-ben már kritizálta az angol jogalkotást és jogszolgáltatást: „Zavaros irányba változik az adórendszerünk, mely egyre érthetlenebbé és alkalmazhatatlanná vált, miközben élteti magát.” – Tacitust idézi ironikusan a helyzet jellemzésére – „Valamikor a

³⁷⁸ Hessing and Elffers and Robben and Webley; Does Deterrence Deter? Why People Pay... pp 298.

³⁷⁹ Diguier; l.m. pp. 80.

³⁸⁰ Paulick, H; 1980 Tax Law of The Federal Republic of Germany Instituto de Estudios Fiscales Madrid pp. 43.

bűncselekményeket kellett elviselnünk, most a törvényektől szenvedünk.” Ahogy a modern világ egyre összetettebb lett, az adótörvények, amelyek visszatükrözik és válaszolnak erre, szintén bonyolultabbá váltak.³⁸¹ Ez nem csak az Egyesült Királyságra igaz. Az 1970-es évekre az ausztrál adótörvényhozás több mint hétszeresére dagadt, az adójogi normák tömege Új Zélandon is 80%-al növekedett.

Az USA-ban már 1986-ban beindítottak egy adóreform programot az egyszerűbb de igazságosabb adózás érdekében. Ennek ellenére: Az Egyesült Államok adóhivatalának egy 1995-ös beszámolója azt állapította meg: „A fennálló adótörvények nyelve leegyszerűsíthető, és a legtöbb adókodeks újraírásának a következő években meg kell történnie.”³⁸²

A Clinton-kormányzat 1997. áprilisában Rubin pénzügyminiszter vezetésével 60 pontos tervezetet terjesztett be az adótörvények egyszerűsítésének érdekében. Más common law országok is felismerték ezt a problémát és több, mint 6000 oldal adótörvényt írtak újra Nagy Britanniában. Angliában 1996-ban az adóhivatal és a Pénzügyi Tudományok Intézete együtt dolgozott ki egy jogorvoslatot az adótörvények egyszerűsítésére – újraírására [rewrait].

Ausztráliában ez a folyamat 1993-ban kapott lendületet, amikor megalkották az Adótörvények Tökéletesítésének Tervét (TLIP), bár már 1980-ban a Victoria Law Comission munkájával elkezdődött. E folyamat részeként az 1997-es adótörvény módosítás 6 lényegesen egyszerűbb vagy újraírt fejezetet tartalmazott. Howe szerint ennek következtében az ausztrál törvénykezés világossá vált. A TLIP egyik bevallott törekvése volt, hogy tudatosan köznapi nyelven fogalmazza meg az adó jogszabályokat. Hasonló folyamat játszódott a kanadai jogalkotásban is 1990-től. Legjellegzetesebb

³⁸¹ Howe, G; Tax Law Simplification in the United Kingdom Further Key... pp. 87.

³⁸² Sawyer: I.m. pp. 72.

megoldásuk, hogy az adótörvény-tervezeteket 9-12 hónapos szakmai-szakértői vitára bocsátják, és értelmező rendelkezéssel látnak el minden szakaszt, bár a kiegészítéseknek nincs kötelező erejük.

Új-Zélandon 1992-ben egy független Valabh Bizottság készített egy javaslatot az 1976-os jövedelemadó törvény újraírására, egyszerűsítésére. Új-Zéland Kormánya 1994-ben kiadott egy konzultatív dokumentumot, azzal a céllal, hogy tökéletesítsék, koherenssé tegyék az adótörvények részleteit, és érthető nyelvezetet használjanak.

Az angolszász országok érzékenységet e területen az indokolja, hogy a bírói jogértelmezés és fejlesztés nagy szerepet játszik az adójog értelmezésében. A bíróság adójogi ítéletei – a common law-jogrend szerint – közvetlenül irányítják a joggyakorlatot, ami a norma szövegének elemzésével a törvényhozást és az adóhatóságot elbizonytalaníthatja. Avery Jones szerint: „Minden adótörvény írásos megjelenítése a törvényhozó szándékának. Az ebből fakadó kötelezettségeket, mint az adóztatás hatásait, a törvénykezés határozza meg, amelyeknek kiszámíthatónak és nem önkényesnek kell lennie.”³⁸³

Az adózás teljes minden részletre kiterjedő szabályozása lehetetlen. A jogalkotók reakciója erre az ellentmondásra az volt, hogy a szabályozás minősége helyett, annak mennyiségére koncentráltak. Ez azt jelentette, hogy valójában a bíróságokra bízta az adózás határainak pontos kijelölését, ahelyett, hogy világossá tették volna a törvény minden kis részletét. A Parlament által megbízott Renton Bizottság az adójogalkotást és a bíróságok ebben játszott szerepét vizsgálva megállapította: „Az adótörvényhozás terebélyesedésének egyik oka az lehet, hogy a jogalkotók nem

³⁸³ Jones, J, A; 1996 Simplification of Tax Legislation XI/XII. Bulletin of IBFD pp. 508.

bíznak sem a jogalkalmazók eljárásában, sem az általuk hozott törvény szabályozási megfelelésében”.³⁸⁴

Az angol bíróságok a jogértelmezésben csak a törvény Parlament által elfogadott szövegére támaszkodhatnak. Többen az ilyen értelmezés hatékonyságát kétségbe vonták, így Jones, Nolan, és Vann.³⁸⁵ Véleményük szerint a bíróság értelmezése így csak arra szorítkozik, hogy a szavak használatának célját vizsgálja. Érzékelve azonban a törvények hiányosságait, azt lázas jogalkotással kívánták pótolni. Howe az angol törvényhozást vizsgálva megállapította, hogy az adótörvények mértéke az elmúlt 36 évben a másfélszeresére növekedett. Ez a jelenség az 1990-es évektől még intenzívebbé változott. Az 1991-es hozzávetőleg 2000 oldalnyi joganyag 1996-ra 6000 lapnyira duzzadt annak érdekében, hogy az adózás kimunkáltabbá váljon. Ez a többi angolszász országban is tapasztalható. Az 1990-es években az ausztrál adónormák tömege a hétszeresére nőtt, míg Új-Zélandon 80%-al emelkedett.

³⁸⁴ Jones, J, A; 1996 Simplification of Tax Legislation XI/XII. Bulletin of IBFD pp. 509.

³⁸⁵ Jones and Nolan a Lordok Házában 1996-ban tett javaslata/CI.v. Colner (1996) STC 352-358/b ügyben.

Vann, R; 1995 Improving Tax Law Improvment Australian Tax Forum pp. 195-198.

III.3.3. Az adóamnesztia, mint az egyszerűsítés különleges eszköze

Az egyszerűsítés ritkábban alkalmazott különleges eszköze az – (adóelengedés, büntetés-elengedés) – adóamnesztia. Alkalmazására számos példát találunk Latin Amerikában, az Egyesült Államokban és Európában. Lényege, hogy a kormányok adókegyelmet [amnesztiát] vezethetnek be, ahol az alanyok számára adott a lehetőség, hogy a régebbi kifizetetlen adójukat befizessék, anélkül, hogy büntetést kapnának, vagy bűnvádi eljárás indulna ellenük.”³⁸⁶

Skinner vizsgálatai szerint az adó adóamnesztiák általában sikeresek abban az értelemben, hogy a befizetések jóval felülmúlták a kormányzati várakozásokat. E szerint sokan éltek-élnek ezzel a lehetőséggel. Ennek oka Skinner szerint, hogy az államok a „fizetési szándék növelése érdekében szigorú végrehajtást és ellenőrzést ígértek az amnesztia lejárta után.”³⁸⁷ Ennek ellenére az amnesztia eszköze eléggé vitatott, és hatásairól ellentétesek a vélemények.

Skinner mellett pozitív hatásúnak tartják Crane és Nourzad³⁸⁸ is, akik a michigani kutatásaik alapján az előnyöket is meghatározták. A kormányzat az önkéntes teljesítés révén alacsony költséggel jut jelentős többletbevételekhez. A másik előny, hogy az amnesztia lejárta után, az adóhatóság munkája egyszerűbbé válik, hiszen csökken a vizsgálándók köre, így intenzívebb lehet a másokra irányuló ellenőrzés, behajtás. A szerzők azonban az alkalmazás hátrányait is megemlítik. Alkalmazása negatívan hat az önkéntes teljesítésre, hiszen az adóamnesztia lehetősége beépül az adózók várakozásai közé, és döntéseikben figyelembe veszik az esetleges kegyelmet. Ez közvetlenül ösztönözhet az azonnali

³⁸⁶ Alm and Jackson and McKee; I.m. pp. 323.

³⁸⁷ Skinner and Slemrod; I.m. pp 350-353.

³⁸⁸ Crane and Nourzad; I.m.

adófizetés megkerülésére, hiszen lehetőséget ad az időben eltolt későbbi teljesítésre. Ez gyakorlatilag kamatmentes hitelként működik. E hatás és magatartás megváltoztatásában, fokozni kell az ellenőrzések számát és szigorát, ez azonban többlet költséget jelent, amit szembe kell állítani az amnesztia hasznaival.

A Michiganben 1986. május 12. és június 30. között meghirdetett adóamnesztia értékes tapasztalatokkal szolgált. Bevezetése (klasszikusan) úgy történt, hogy a természetes személyeknek lehetővé tették a büntetés fizetése nélkül, hogy teljesítsék az állami tartozásaikat. Ezen időtartamra minden büntetést felfüggesztettek és közölték, hogy a kegyelem lezárása után fokozzák az ellenőrzéseket és növelik a büntetések mértékét. Scheffrin és Triest arra hívják fel a figyelmet az amnesztiával kapcsolatban³⁸⁹, hogy túlságosan ráirányítja a figyelmet az adócsalásra, és kedvezőtlen hatást gyakorol a becsületes adófizetőkre, és így visszafoghatja az összes adóteljesítést. Hasonló ellenérvet fogalmaz meg Stella³⁹⁰: „A csökkentett büntetések alkalmazása azoknál a személyeknél, akik önként felfedték az adócsalásukat, mint rövid távú amnesztia működött a bírósági gyakorlatban, és jelentős bevételeket eredményezett, azonban ez a jogkövetési hajlandóság jövőbeni lecsökkenésének a veszélyét hordozza.” Uctielle professzor az 1990-es adóamnesztiák eredményeit elemezve megfogalmazza³⁹¹: „Az argentinai, kolumbiai és indiai reformokat vizsgálva megállapítható, hogy a programok nagy része nem vezetett az adóalap átfogó szélesítéséhez, és egyiknek sem sikerült egyidejű jelentős állami bevételeket elérni.” Ez a gondolat alapvetően kérdőjelezi meg az alkalmazás legfontosabb indokát. Amoros és Vasco³⁹² hasonló elutasító véleményre jutott, az 1977-es spanyol adórendszer

³⁸⁹ Scheffrin and Triest: I.m. pp. 195.

³⁹⁰ Stella, P; 1989 An Economic Analysis of Tax Amnesties IMF Working Paper W.V./89/pp 42.

³⁹¹ Stella, P; 1989 An Economic Analysis of Tax Amnesties IMF Working Paper W.V./89/pp 43.

³⁹² Amoros and Vasco: I.m.

részeként alkalmazott amnesztia hatására vonatkozóan. A Franco diktatúra megszűnése után az adóigazgatás vezetői úgy vélték, hogy pszichológiailag indokolt lehet egy „tabula rasa” alkalmazása. Széles körű adóelengedést ajánlottak fel, és kihirdették az igazságosabb teherelosztást, amihez viszont súlyosabb szankciókat társítottak. Az elengedés tapasztalatát 1984-ben összegezték. Megállapították, hogy az amnesztia nagyon rossz hatást váltott ki a tisztességesen teljesítők között, az elengedés táplálta azt a hitet, hogy megéri adót csalni. Semmilyen feszültséget nem oldott meg, csak nehézségeket okozott. A szerzők összegző véleménye az, hogy az adóamnesztia a pénzügyi kormányzat súlyos hibája, és hosszú távon gondolkodva nem érdemes ezt a módszert alkalmazni, mert lerontja a jogkövetési hajlandóságot.

Az amnesztia azonban pénzügyi szempontból sikeresnek bizonyult. Mintegy 110 millió dollárt gyűjtöttek be, és minden 1 dollár ráfordítás 50 dollárt eredményezett. A bevételek 40% eredeti esetekből származott, ami a hatóság részéről ismeretlen volt. A szerzők azt az összefüggést állapították meg, hogy az amnesztia programokon keresztül, kimutathatóvá válnak az adókijátszás jellegzetességei, és az adott közösség jogkövetési sajátosságai.

Az adórendszerek és normák egyszerűsítéséről összegzőként megállapítható, hogy a létező nehézségei ellenére, megkerülhetetlen feladatává vált napjaink adóigazgatásának. A folyamat új, elsősorban a létező törvények, dokumentumok egyszerűsítését, átláthatóságát, érthetőségét célozza, amelynek gazdasági eredménye a – megnövekedett jogkövetési szinten keresztül – többletbevételek realizálása lehet.

III.4. Az adójogi szankció szerepe a jogkövetés befolyásolásában

A szankció a jogi norma fontos eleme, amelynek jelentős szerepe lehet a jogkövetés érvényesülésében. Az adójogi normában a szankció jelzi az adójogviszony szereplőinek alá-főlé rendeltségét egyszersmind, az adó kényszer elvonási jellegzetességét. Az adójogban a kényszer és a szankció szerepe azért kiemelkedő, mert szankció hiányában az állam kizárólag az adó önkéntes teljesítésére hagyatkozhatna. Az adóbevételek ezáltal kiszámíthatatlanná válnának és ezzel magának az államnak válna bizonytalanná a működése. Ennek ellenére semmiképpen nem állíthatjuk a szankciót az adójogi norma középpontjába – írja Földes Gábor³⁹³ – hiszen annak célja, rendeltetése akkor is megvalósulhat, ha az adójogi norma látszólag nem is realizálódik, vagy az adózó adókikerülési törekvése folytán másfajta magatartást tanúsít. A szankció nem feltétlen és nem kizárólagos eszköze a magatartás befolyásolásnak, de sok kutató véleménye szerint az egyik legfontosabb. Hessign, Elffers Robben, Webley tanulmánya³⁹⁴ alapelveként fogadja el a tényt: „A büntetések szigorúsága befolyásolja, az adókijátszást, ha nagy a felderítés valószínűsége és a büntetések szigorúak az emberek hajlandóak teljesíteni az adókötelezettségüket.”

Allingham és Sandmó klasszikus munkája³⁹⁵ az adózók döntéseit a kockázat iránt közömbösként, de a lebukás mértékét és a büntetési rendszert értékelő magatartásként fogta fel. Carragata az adózás teljesítésére hatást gyakorló³⁹⁶ hat tényező között említi a kemény, de fair szankció rendszert. Crane és Nourzad négy tényezőt határoz meg, amely befolyásolhatja a jogkövetést és ezek között említi a büntetés mértékét.³⁹⁷

³⁹³ Földes G.: Az adójog határai. I.m. 151-154. o.

³⁹⁴ Hessing and Elffers and Robben and Webley: I.m. pp. 293.

³⁹⁵ Allingham and Sandmo: 1972 I.m. pp. 323-328.

³⁹⁶ Carragata: I.m.

³⁹⁷ Crane und Nourzad: I.m.

A magyar Székács Aladár és Nagy Imre Zoltán véleménye megegyezik abban, hogy a szankció az adózók kevésbé képzett rétegével szemben az elrettentő büntetések alkalmazása visszatartó hatású lehet.

Mahler Sándor szerint a szankció a teljesítés érdekében alkalmazott ultima ratio. Némileg szkeptikus, mert véleménye szerint a büntetés és a büntetőjog az adójogi bűncselekmények látens módja miatt nem lehet elégséges eszköz, bármilyen szigorú is legyen. Példaként említi az 1920 előtti enyhe magyarországi kihágási rendszert, amely megengedte, hogy a terhelt pénz befizetésével szabaduljon a büntetőjogi következményektől. Itt a hatóságok tehát nem az elítélésre, a szankció feltétlen alkalmazására, hanem az „integrum restitutiora” törekedtek, a rosszul értelmezett kárenyhítés szellemében. Mahler határozottan síkraszállt a szankciók alkalmazása mellett: „Tessék büntetni, szigorúan büntetni. A független bíróság elé minden rendű és rangú adócsalóval és eltitkolással s nem telik bele hét év és kevesebb lesz az eltitkolás.”

Ezzel a sarkos megközelítéssel azonban nem mindenki ért egyet. Stümpel 1969-ben³⁹⁸ a szankciók társadalmi szerepét vizsgálva a büntetésnek és a lebukásnak egymással ellentétes hatást tulajdonított. Mindkettő közös hatása az elrettentés, amikor a lebukástól és a szankciók szigorúságától való félelem az adózót a jogszabályok betartására ösztönzi. A második nem kívánt hatás azonban az, hogy a szigorú szankciók elrettentő hatására, az egyének elidegenednek az adójogtól és ezáltal csökken a hajlandóságuk az önkéntes teljesítésre, hiszen nem képesek azonosulni ezzel a megközelítést alkalmazó normával. Kinsey az 1980-as években az amerikai adózók pszichés magatartását vizsgálva megállapította, hogy nincs meggyőződve az elrettentő

³⁹⁸ Stümpel, B; 1969 The Contribution of Survey Research Public Finance New York pp. 13-32.

szankciók hatékonyságáról.³⁹⁹ Ennek hatása erősen függ a felderítés kockázatától, azaz „bármilyen bűnös viselkedés esetén a büntetések kevésbé elrettentőek, mint a lebukás valószínűsége.” Megállapította ugyanakkor, hogy: „az emberek irreálisan magas elvárásokat támasztanak a felfedezések és a büntetések bekövetkeztével kapcsolatban, ha megszegik a törvényt. Az idő múlásával azonban, ha nem derítik fel és büntetik meg a törvénysértést a szankció érzékelése, és elrettentő hatása lesüllyed.” Tehát a nem teljesítők, ha nem szankcionálják azt következetesen, egyre kevésbé veszik figyelembe a szankciót. Ez tehát az állandó és hatékony ellenőrzés szükségességét határozza meg. Az adózóknak állandóan érzékelniük kell a lebukás veszélyét és a szankcióval fenyegetést. Kinsey kutatásai felderítették azt is, hogy akit már egyszer megbüntettek az a felderítés valószínűségét a jövőben is határozottabban érzékelte, és növekedett a pontos adóbevallás készítés valószínűsége. Ezért fontos megjegyezni, hogy hibás az az adóhivatali gyakorlat, hogy a bevallások jelentős részét vizsgálat nélkül elfogadja. Kinsey véleménye szerint lebukás esetén a büntetés maga kevésbé elrettentő, mint a „tettenérés” érzése. A büntetés tehát, úgy tűnik, kevésbé fontos, mint a lebukás valószínűségének érzékelése. Egyetért ezzel Mason és Calvin (1978)⁴⁰⁰, ugyanakkor Dubin és Wilde (1988)⁴⁰¹ szerint már magának a vizsgálatnak is visszatartó hatása lehet.

Az eddig leírtakból is kitűnhet, hogy a szankciók szerepének megítélése legalábbis ellentmondásos.

A Hessign, Elffers Robben, Webley idézett munkájukban is bizonytalanul fogalmaznak: „Bár korlátozott számban állnak rendelkezésre olyan bizonyítékok, melyek azt állítják, hogy a szigorúbb büntetések több adóbevételt eredményeznek, mint az

³⁹⁹ Kinsey, K; Deterrence and Alienation. Why People Pay.... pp. 259-261.

⁴⁰⁰ Mason and Calvin; 1978 Study of Admitted Tax Evasion Law and Society Review 13. pp. 73-89.

⁴⁰¹ Dubin and Wilde; 1988 An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance National Tax Journal 41. pp. 61-74.

enyhébbek, mégis kétségtelen, hogy a pénzbüntetések és más szankciók valamilyen szinten elrettentő hatásúak.” Friedland és Rutenberg szerint egy meghatározott küszöbszám felett a felderítés valószínűsége egy enyhe büntetés esetén ugyanolyan hatékonyan működik az elrettentés eszközeként, mint egy erősebb.⁴⁰²

Jackson és Jones 1985-ben⁴⁰³ arra jutott, hogyha a felderítés valószínűsége kicsi (kevesebb, mint 4%) az emberek érzékenyen reagálnak a büntetés nagyságára. Witte és Woodbury (1985) kapcsolatot fedezett fel a szankciók szigorúsága és az adózási kötelezettségek között, de csak a magas jövedelműek és a vállalkozók esetében.⁴⁰⁴

Alm, McClelland, Schultze szerzőtrió érdekes (empirikus)⁴⁰⁵ kutatási eredményről számolt be. A vizsgálati alanyokat három csoportba sorolták. Az elsőbe kerültek azok, akik soha nem játszották ki az adónormákat és nem kaptak kisebb „javítási” figyelmeztetést sem. A második csoportba kerültek azok, akik olykor és már adókijátszó technikákat alkalmaztak. A harmadik csoportba szerepeltek a rutinos és rendszeres adókijátszók, akiknek már sok konfliktusuk volt az adóhivatallal. Ha az első csoport tagjait figyelmeztették hibáira, téves bevallásra, annak az elrettentő hatása erős volt. Az ide tartozókat egy alacsonyabb mértékű joghátrány is elrettentette. A 2. és 3. csoportba tartozóknál azonban a szankciók – még az erős szankciók is – hatástalanok maradtak. Rájuk nincs hatással az elrettentés, sőt éppen az elrettentésből származó veszteségeiket akarják visszanyerni. Az ő esetükben tehát ha valaminek, akkor a jogkövetés költségeinek lehet hatása.

⁴⁰² Friedland and Rutenberg; 1978 Simulation Study of Income Tax Evasion Journal of Public Economics 10. pp. 107-116.

⁴⁰³ Jackson and Jones; 1985 Salience of Tax Evasion Penalties versus Detection Risk Journal of the American Taxation Association (Spring) pp. 717.

⁴⁰⁴ Witte and Woodbury; 1985 The Effects of Laws National Tax Journal 38. pp. 1-13.

⁴⁰⁵ Alm and McClelland and Schultze; 1989 Why do People Pay Taxes Law and Society

Az enyhe szankciókkal kapcsolatban Alm, McClelland és Schultze (1989) ironikusan jegyzik meg: „Ha a szankciók enyhék a felderítés valószínűsége alacsony, akkor nem azt kellene kérdeznünk, hogy miért csálnak az emberek az adózásban, hanem azt, hogy miért fizetnek egyáltalán.”⁴⁰⁶

A szankciók hatásosságának azonban alapvető feltétele, hogy azokat az emberek ismerjék. Egy 1998-ban Minesotában végzett 1202 főre kiterjedő telefonos felmérés megállapította, hogy az emberek nagy részének csak pontatlan fogalmai vannak az adóigazgatási ellenőrzésről és a szankciórendszerről. Arra a kérdésre, hogy egy esetleges adókijátszás felderítésének milyen következményei lennének, csak 57% gondolta úgy, hogy azok súlyos problémákhoz vezetnének. 18%-uk szerint mérsékelt, 16%-uk szerint enyhe, 8% szerint pedig semmilyen következménye nem lenne, ha lebukna.⁴⁰⁷

Jain professzor az alacsony jogkövetési hajlandóságú fejlődő országok adózási tapasztalatait összegezve, egy szigorú, az okozott sérelemmel arányosan súlyos szankciórendszer alkalmazását tartja fontosnak⁴⁰⁸, amelyben az adókijátszásnál és szándékos adócsalásnál a börtönbüntetés elkerülhetetlen. Az indiai tudós határozottan bízik a szigorú szankciók elrettentő hatásában és meggyőző erejében. A büntetést azonban nem csak elkövetésére, hanem az adócsalásban közvetetten részt vállaló személyekre (adótanácsadók, hivatalnokok, cégvezetők) is kiterjesztené. Hasonló büntetési koncepció figyelhető meg a Kelet-Közép Európai országok 1990. utáni gyakorlatában. Szigorú szankciórendszert vezettek be, kis különbségtétellel aszerint, hogy szándékos, súlyos szabálysértéssel, vagy csak kisebb hibáról, késedelemről van-e szó. Az országok jelentős részében, akkor is kivetik a büntetések valamelyikét, ha a kincstárnál tényleges anyagi hátrány nem

⁴⁰⁶ Alm and McClelland and Schultze; 1989 Why do People Pay Taxes Law and Society

⁴⁰⁷ Kinsey, K; I.m. pp. 263-265.

⁴⁰⁸ Jain, A, K; 1997 I.m. pp. 18-22.

keletkezett (Oroszország, Románia). Néhány államban (Oroszország, Románia) bizonyos körülmények esetén a büntetést nem csak a vállalatra, de annak vezetőire is kiszabhatják. Bulgáriában ezt megfordították és elsősorban az igazgatót és a főkönyvelőt büntetik, és csak másodlagosan és kivételesen a vállalatot. Az adóhatóságok munkájának hatékonyságát javítja-, de a jogkövetés rontja az a gyakorlat, hogy a vádemelés előtt az adózó mentesülhet, ha teljesíti az elmaradt adófizetést (Lengyelország). Hozzáfűzhető, hogy ez a gyakorlat Ázsiában (India, Indonézia,) és Latin-Amerikában igen elterjedt. Stella szerint a csökkentett büntetés alkalmazása – azoknál, akik önként felfedik az adókijátszást – veszélyezteti ugyan a jogkövetést, de jelentős bevételeket biztosít a kincstárnak.⁴⁰⁹ A nyugat európai gyakorlatban ez a megoldás azonban egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan figyelhető meg, ami azt jelentheti, hogy ezt a megoldást inkább a fiskális kényszer szülte, mintsem a hatékonyság igénye.

A szankciók hatékonyságával kapcsolatban Carvajo jelentős megállapítást fogalmazott meg, miszerint nem annyira a szankció szigorúsága, hanem alkalmazásának gyakorisága és elmaradhatatlansága a fontos. A büntetés mértékének abban van szerepe, hogy kompenzálja a kincstár veszteségét. Ez azt jelenti, hogy a büntetést nominálisan úgy kell megállapítani, hogy mértéke haladja meg a normális pénzpiaci hozamokat, tehát ne érje meg késedelmesen teljesíteni.

A már említett singapoori adókonferencia összegző tanulmánya hasonlóan fogalmaz: „A büntetés hatékonyságához az kell, hogy gyorsan alkalmazzák. Az évekig elhúzódó büntetési folyamat, a sok fellebbezési lehetőség elveszi az elrettentő hatását. Néhány államban (Olaszország, Tunézia) a sok évig tartó fellebbezés több évre képes elhalasztani az ítélet alkalmazását.

⁴⁰⁹ Stella; l.m.

A singapoori adókonferencia zárótanulmánya a büntetés nyilvánosságával kapcsolatban megállapítja – Carvajohoz hasonlóan –, hogy hasznos lehetne és visszatartó hatású az adócsalók nevének nyilvánosságra hozása, közösségi elítélése. Ez azonban azokban a társadalmakban túl kényelmetlen lenne, ahol az adócsalás tömeges, hiszen az elítélt és lebukott polgárok úgy éreznék véletlenszerűen bűnhődnek, hiszen a magatartásuk általános és nem egyedi.⁴¹⁰ A társadalmi szolidaritás itt lehetetlenné teszi a szigorú és hatékony szankciórendszer alkalmazását.

E gondolathoz hasonlóan az erőteljes fellépés egy másik korlátjára hívja fel a figyelmet Skinner és Slemrod, miszerint az adócsalás megakadályozására szolgáló szigorú követelmények nem csak azoknál jelentkeznek költségként, akik ténylegesen adócsalók, hanem mindenkinél. Polinszky és Shavell mindezek miatt kifejezetten egyensúlykeresésről beszél a súlyos büntetések, – amelyek ex ante költségeket rónak minden adócsalóra – és a fokozottabb felkészítő programok között, – amik viszont növelik a kormányzati kiadásokat.⁴¹¹ Skinner és Slemrod szerint ebből az következik, hogy a felderítés költségei miatt, fel kell emelni a büntetéseket.

E gondolatmenet lezárásaként megfogalmazható, hogy a jogkövetés befolyásolására, mind a felderítés, mind a büntetés bekövetkezésének esélyeit jelentősen növelni kell. „Az adózás részletes szabályainak pontosítása, az adóbevételeket mintegy 10%-al növelné. Az ellenőrzések számának jelentős növelése, azonban csak szerény mértékben eredményezné a jogkövetés növelését” – határozza meg a konferencia záró tanulmánya.

Bármelyik utat választja is az adóigazgatás, növelheti a teljesítést, de csupán a büntetések szigorításával, nem minden egyén

⁴¹⁰ Tax Planning, Tax Avoidance ... pp. 12.

⁴¹¹ Polinsky and Shavell; 1979 The Optimal Trade off ... American Economic Review 59. pp. 88-89.

viselkedése változtatható meg. A büntetés, mivel az egyének ritkán szembesülnek vele, azokat motiválja, akiknek már volt ilyen negatív tapasztalatuk. A többiek számára – a kutatások eredményei alapján – az hozhatna eredményt, ha érzékelhetően növekedne a felderítés esélye és hatékonysága. Nagyon fontos felismerés – az Alm, Jackson, McKee szerzőitől –, hogy az emberek meghatározzák a saját adózási stratégiájukat és azt ismétlik folyamatosan. Ennek megváltoztatásához radikális impulzusokra van szükség. A szankciók változtatása ezek közül csak az egyik elem lehet. Hangsúlyozni kell végezetül a közvetítők: a média, a tanácsadók, szakértők szerepét, tehát azt, hogy milyen képet mutatnak az adókijátszás kockázatáról, az adócsalás veszélyeiről.

III.5. A pozitív ösztönzés módszere

A pozitív ösztönzés olyan adóigazgatási módszert jelent, amelyben a jogkövetési hajlandóság javítását, az adófizetési képességet speciális adózási előnyök, kedvezmények rendszerével kívánják pozitív irányba megváltoztatni. Megfelelő teljesítés esetén az adózó pozitív megerősítést kap, magatartásával kapcsolatban, annak érdekében, hogy az adókötelezettséget a közeljövőben is legalább olyan jól teljesítse.

A pozitív ösztönzés olyan eszköz, amely stimulálja az önkéntes fizetési hajlandóságot, és az adókijátszástól erősen sújtott társadalomban a represszív megelőzési eszközök alternatívája lehet – írja Amoros és Vasco.

Frederico de Castro szerint: „az ösztönzés a törvény által meghatározott pozitív diszkrimináció, ami a jól teljesítőknél előnyként vagy kedvezményként fogható fel, a preferált és megfelelő magatartás elérése érdekében.”⁴¹²

⁴¹² Castro, F; 1955 Civil Law of Spain Political Studies Madrid pp. 595.

Az ír Donel de Buitleir ezt a fogalmat úgy definiálta: mint az adósemlegesség kiindulópontját, ami a rendszer egészét tekintve adózási formában – szubvenció, engedmény, segély – jelenik meg az adórendszerben, és az adókötelezettség csökkentését célozza meg és kihatással van a központi költségvetésre, a közvetlen adókiadásokhoz hasonlóan.⁴¹³

Eszközeit két fő csoportba sorolhatjuk. Egyfelől – olykor – megjelenhet úgy, hogy az adófizető megfelelő teljesítés esetén, előre meghatározott kedvezményekben részesül, ami lehet valamilyen igazolás, működési engedély vagy más társadalmi-gazdasági-hatósági előny. Ilyen kedvezmények rendszerét alkalmaznak az ír IFSC cégeknél, amelyek bizonyítványt szerezhettek, speciális tevékenységhez és 1%-ra csökkentett adórátát alkalmazhattak. Az EK elismerte az Ír kormánynak azt a jogát, hogy ilyen adókedvezményt hozzon létre, amely a Közösségi Szerződés 92. §-án alapult. Az elfogadással egyidőben azonban a Közösség e kedvezmény alkalmazásának határidőt is szabott, amikor az alkalmazás végső időpontjaként 2005-öt jelölte ki.⁴¹⁴

A fent említett adókedvezmények jelentik az ösztönzés másik – gyakori – eszközrendszerét.

A pozitív ösztönzés hatásait vizsgálva Alm, Jackson és McKee (1980)⁴¹⁵, valamint Falkinger és Walther (1991)⁴¹⁶ azt tapasztalták, hogy a pozitív ösztönzéseknek meglehetősen nagy hatása lehet a teljesítésre, ha alkalmazásuk azonnali és jelentős mértékű.

A szerzők szerint egyértelműen működik az ösztönzés és növeli a teljesítési rátát, ha az adózó úgy érzi kap érte valamit: E

⁴¹³ Buitleir, D; *The Role of Tax Incentives: The Irish Experience Further Key...* pp. 158.

⁴¹⁴ Rädler and Lausterer and Blumenberg: I.m. pp. 86.

⁴¹⁵ Alm and Jackson and McKee; I.m.

⁴¹⁶ Falkinger, I. and Walther, H; 1991 *Rewards Versus Penalties: On New Policy Against Tax Evasion Public Finance Vol. 19.* pp. 67-79.

kedvezményeket a kötelességeik teljesítésével kapcsolatos pozitív megerősítésként fogják fel.

E módszer alkalmazásával kapcsolatos problémák körül elsőként az fogalmazható meg, hogy nehéz meghatározni a teljes és megfelelő teljesítés fogalmát, ami feltétele a kedvezmények érvényesítésének. Egy adóalaphoz több racionális és elfogadható adó is kapcsolódhat attól függően, hogy az egyes tételeket, számviteli elemeket stb. az adózó, hogy használja fel. Nehézséget okoz az is, hogy a teljesítést minden esetben ellenőrizni kell, minden adónemre kiterjedve. Kedvezmény nyilván nem járhat annak, aki adókötelezettségét csak az egyik általa fizetett adónemre teljesíti, még a másikkban megkerüli az adófizetést. Ezért bevezetése egy igen költséges ellenőrzési rendszert feltételez.

Másodsorban említhető, hogy az adóösztönzések növelik az adórátát, tehát minden adózó adóterheit. Nyilvánvaló, hogy a kedvezmények megvonása esetén az adórátákat csökkenteni lehetne, hiszen magasabb lenne az összesített adóalap.

Harmadikként az a hátrány említhető, hogy a pozitív ösztönzők eltorzítják a tőkepiaci viszonyokat, hiszen a kedvezmények segítségével, a tényleges gazdasági eredmények megváltozhatnak, esetleg veszteséges cégek folytathatják tevékenységüket. Ez csökkenti a gazdaság hatékonyságát, és a Kormányzatnak végig kell gondolnia, hogy ez-e a közpénzek leghasznosabb elköltési módja.

Megfogalmazható, hogy az ösztönző elemek alkalmazása a jogkövetés javítása érdekében, még az EU-on belül is elfogadott. Egységesen kidolgozott alapelvei azonban még nem határozhatók meg. Kiegészítő alkalmazására sok ország kísérletet tett, de egyértelműen pozitív tapasztalatokat csak az Ír Adóügyi Bizottság

1982-85 közötti jelentései fogalmaztak meg.⁴¹⁷ Alkalmazásának feltételeit ezért jelenleg is intenzíven vizsgálják, hiszen igen értékes eszközről van szó, amelyben nem a szankció erejével, hanem a meggyőzés eszközével segítheti a jogkövetés.

III.6. A jogkövetési költségek hatása az adóteljesítésre

A jogkövetési költségek hatását a jogkövetési hajlandóságra már igen korán vizsgálni kezdték. Ezt a munkát az Egyesült Államokban 1935-ben Haig kezdte el⁴¹⁸, de a téma igazán az 1990-es évek elején váltott ki szélesebb szakmai érdeklődést. Sandford és Hasseldine 1992-ben Kanadában, Pope 1991-1993-ban Ausztráliában, Ariff 1955-ben Singapoorban végzett ilyen irányú kutatásokat. Munkájukat az motiválta, hogy a kormányok felismerték, hogy az adójogi normák egyszerűsítése, átláthatósága, megérthetősége révén könnyebbé és olcsóbbá válik mind az adóhatóság, mind az adózók helyzete, ezáltal közvetlenül javul a jogkövetési szint. Az egyszerűbb feltételek a gyakorlatban azt eredményezik, hogy csökkenthető az adókötelezettségek és az adóigazgatás teljesítésére fordított idő, energia, és anyagi ráfordítás. E költségek pontos definícióját elsőként Sandford fogalmazta meg 1989-ben.⁴¹⁹

„Jogkövetési költségek alatt azokat az adófizetők által viselt költségeket értjük, amelyek az adott adóstruktúra által előírt követelmények teljesítéséből származnak. [De nem tartozik ide sem maga az adó, sem az általa okozott költségtorzulások.]

Greene 1994-ben ezt úgy módosította, hogy ezek az adózás rejtett költségei, amelyek akkor keletkeznek, amikor az adózó az

⁴¹⁷ Butler; I.m.

⁴¹⁸ Talib, A, A; 1996 The Compliance Costs of Taxation IBFD Bulletin IX. pp. 418-419.

⁴¹⁹ Sandford, C, and Hardwick; 1989 Administrative and Compliance Costs of Taxation Bath Fiscal Publication pp. 10.

előírt adótehernél többet vagy kevesebbet teljesít.⁴²⁰ Greene szerint a jogkövetés költségeit bele kellene számítani az igazgatási költségekbe, hiszen ezek makroszinten összeadódva befolyásolják az adóztatás hatékonyságát. Más megközelítésben ezek a költségek az adófizetők azon költségei, amelyeket az adókötelezettség normális teljesítésével kapcsolatos elvesztegetett idő, ügyvédiszakértői költségek, adóhivatalba való utazás okoznak. Ezeknek az összesített értékét az adófizetés összegére vetítve, egyfajta képet kapunk az adózás hatékonyságáról.

Talib professzor szerint a jogkövetési költségek feloszthatók számított és tervezett költségekre. A számított vagy tanácsadási költségek megkerülhetetlenek, immanens részei a jogkövetési folyamatnak, és tartalmazzák az adókötelezettség értékelésének, megismerésének és alkalmazásának költségeit. Ezek nagyságát az adórendszer bonyolultsága, az adófizetés módja [kivetéses - önadózásos] alapvetően meghatározza. Ezzel szemben a tervezett költségek azok, amelyek elkerülhetetők, de a legtöbb ésszerűen gazdálkodó szervezet-(működtet ilyeneket)nél felmerülnek. Ilyen lehet az adótanácsadó osztály működtetése, vagy az off-shore cégek létrehozása, vagy a Ruling alkalmazása. E tényezők szerepét jelzi, hogy a nemzetközi tőkemozgások, befektetések irányát meghatározhatják, és erősen befolyásolhatják – mutat rá Talib. Heij az ázsiai országok beruházási politikáját vizsgálva [Vietnám, Indonézia]⁴²¹ megállapította, hogy a befektetési döntéseket meghatározta a jogkövetési költségek mértéke. Goonetilleke 1994-ben egy matematikai képletet dolgozott ki, az optimális jogkövetési gyakorlat és a költségek kapcsolatáról.⁴²²

⁴²⁰ Greene, C. and Maddalema, C; 1994 Tax Compliance Costs too High, Say Accountants Accountancy

⁴²¹ Heij, G; 1995 Costs of Compliance the Taxpayers Hidden Tax Burden Asia-Pacific Tax Bulletin

⁴²² Goonetilleke, S; 1994 Best Practice in Tax Compliance Australian Accountant July pp. 93.

A legjobb gyakorlat = W_1 jogkövetési költségek (minimuma) + W_2 ésszerű gondoskodás (maximum) + W_3 adófizetési kötelezettség (minimum)

Véleménye szerint közvetlen kapcsolat van, a jogkövetés költségei és az adórendszer eredményessége között.

E modellből kiindulva mások: Pope, Ariff, Sandford megkísérelték meghatározni azt, hogy egységnyi jogkövetés, hogy hat a vállalati bevételekre, illetve az adóigazgatás munkájára. Megállapították, hogy a „nagy” vállalatok ilyen költségei magasabbak és arányukat a cég adópolitikája jobban befolyásolja, mint az üzleti forgalom mértéke. Tehát minden cég másként alkalmazza és intézi ezeket a költségeket. Talib szerint azoknál a cégeknél, amelyeknél az adó felderítés valószínűsége alacsony, kevesebb a tervezett költség. Értelemszerűen makroszinten a nagyobb jogkövetési költségek alacsonyabb adóbevételekhez vezetnek. Goonetille kutatásai alapján megfogalmazta, hogy az adóbevétel nagysága és a jogkövetési költségek között fordított arányosság áll fenn. Tehát az alacsony jogkövetési költségek eredményezhetik a magas adóbevételt, míg a nagy költségek makroszinten elvezetnek az adóbevételek csökkenéséhez. Greene (1994) vizsgálatai érdekes módon ezzel ellentétesen kimutatták, hogy az adórendszer túlzott egyszerűsítése magasabb tanácsadási költségekhez vezet, és megnövekszik az adózók bizonytalansága. Megállapította, hogy a legtöbb államban alkalmazott önadózás valójában nem vezetett az adórendszer egyszerűsítéséhez, a jogkövetés költségeit viszont növelte. Közvetlenül úgy, hogy pl. adószakértők igénybevételére van szükség, közvetve pedig úgy, hogy a rendszerben megnövekedett a fellebbezések száma, ami megdrágítja az adóigazgatást. A látszólag olcsóbb megoldás valójában egyre drágábbá válik, ahogy az adónormák száma nő, úgy bővül a fellebbezések száma, tehát a jogkövetés költsége és a hatékonyság csökken. E költségek vizsgálata napjaink egyik

legfontosabb, feltártakban területét képezik az adórendszereknek, amelynek pontos megismerése megkerülhetetlen.

III.7. Az adóteher mértékének szerepe a jogkövetés alakulásában

Az adófizetők magatartását befolyásoló tényezők közül, az adóterhelés megítélésében érzékelhető a legteljesebb konszenzus mind a hazai, mind a külföldi szakirodalomban. Előrevetve azonban meg kell jegyeznünk, hogy az adóteher nagyságáról csak viszonylagos módon az adott gazdaság és társadalom jövedelmi, kulturális, jogi feltételrendszereiben beszélhetünk. A vásárlóerő paritás összevetése nem biztos, hogy valós képet ad. Ne felejtjük el, hogy a polgár számára az adóteher mellett az érzékelt állami szolgáltatás is fontos. Az adóteher viszonylagosságára jó példát nyújt az Európai Unióban alkalmazott alacsony jövedelem fogalmának meghatározása. A Közösség országaiban jelentős eltérések tapasztalhatók a magánszemélyek jövedelmének adóztatásában, mind az adóterhelés, mind a kedvezmények és az adók kulcsaiban. Lényeges különbség, hogy egyes tagállamokban csak elkülönítetten adóznak (pl. Nagybritannia), míg más országokban (pl. Franciaországban) a családi adózás működik, tehát a jövedelmek az egy családban élő adózóknál összevonhatók. A tagországok még az adómentes jövedelemsávok nagyságát sem voltak képesek összehangolni. A legtöbb tagállamban az alacsony jövedelmek adómentesek. Ennek a jövedelem kategóriának az értelmezése azonban eltérő. Három országban (Ausztriában, Olaszországban, Portugáliában) még a nulla kulcsos, tehát adómentes sáv is hiányzik, ennek következtében minden jövedelem adóköteles. Ez a megoldás a magyar szabályozáshoz hasonlít, de lényeges különbség, hogy itt az alkalmazott adókulcs 10-15 % között van. Különbség az is, hogy a magyar SZJA törvény szerint a 1000.000 Ft feletti jövedelemhez már a maximális 40-42 % kulcs tartozik, míg ez a jövedelem-nagyság a közösségi mércével mérve alacsony lenne, tehát 0-15 %-os kulccsal adózna.

A magyar Mahler Sándor szerint: az alacsony adókulcs az adómorál szükséges feltétele, míg a „magas adókulcs eleve megöli

azt.”⁴²³ Székács Aladár ezt úgy fogalmazta meg: „Minél nagyobb az adóteher, annál rosszabb az adómorál”.⁴²⁴

Nagy Imre Zoltán több tanulmányában az adóeltitkolás fő motivációjaként a magas adóterheket említi, hasonlóan Szatmári László is a fő eltitkolást kiváltó tényezőként a „túl elvonást” említi.⁴²⁵

Ez a megközelítés és vélemény a külföldi szakirodalomban is általános. Carragata úgy gondolja, hogy a magas adóteher az adózókat cinikussá teszi, ami az adó-nemteljesítés melegágya. A magas adókijátszás az adóteljesítési szabályok szigorításához, tehát magasabb teljesítési költségekhez vezetnek, amelyek visszahatva tovább növelik az adócsalást. Crane és Nourzad kutatásaik alapján az adókulcsok nagyságát, az adókijátszási döntéseket meghatározó egyik legfontosabb tényezőként azonosították. Hasonlóan vélekedik Gnazzó, aki arról számol be, hogy az adókikerülés egyik oka, a túlzott adókényszer, a magas adók, amelyek kifizetődővé teszik a kikerülést az adózók számára. Guttman még kategorikusabban fogalmaz: „A magas adók magas arányú adócsaláshoz vezetnek.”⁴²⁶

Az adózás folyamata az állam és az adózók közötti szolgáltatási, teherviselési egyensúlyának kezeléseként is felfogható. Mind a két fél a hasznainak optimalizálására törekszik, racionális kockázatviselés mellett, miközben úgy gondolják, hogy ismerik az ellenérdekeltek motivációit.

Ékes Ildikó szerint az aktuális elosztási helyzet nyugvó jövedelemelosztást eredményez az állam és az adófizetők között. A jövedelemtulajdonosok lépéseiket a jövedelmeikkel kapcsolatos

⁴²³ Mahler I.m. 238. o.

⁴²⁴ Székács I.m. 92. o.

⁴²⁵ Szatmári L.: Néhány gondolat az adókikerülés okairól. Pénzügyi Szemle, 1994/3. 214-219.

o.

⁴²⁶ Guttman, P, N; 1997 Subterranean Economy Financial Analysts Journal Vol. 33. pp. 26-27.

döntéseikhez igazítják.⁴²⁷ Minél feszítettebb, magasabb elvonási szinten állapodott meg a rendszer, annál rugalmatlanabb, törékenyebb lesz a változtatásokkal, tehát pl. az adóteher növelésével szemben.

Nagy Imre Zoltán szerint az adóterhek 1%-os emelésére az adóalanyok a jövedelmük 8%-ának eltitkolásával válaszolnak, tehát az emelés a kiindulási helyzetnél kisebb adóbefizetést eredményez. A magasabb adókulcsok és adóterhelés tehát nem feltétlenül jelent nagyobb adóbevételt. Az adómorált és a jogkövetést segítő intézkedések helyett az adóterhelés növelése csak az adóeltitkolások és a potenciális „bűnözők” számát növeli. A magas adókulcsok nem csak önmagukban negatív hatásúak, hanem lerontják a szankciók elrettentő hatását, hiszen a növekvő teher nagyobb eltitkolásra és nagyobb okból származó anyagi előnyhöz vezet. A magas adók miatt megnő az eltitkolt jövedelmek hasznossága. Az állam az adók emelésével valójában az adózók hozam várokozásait alakítja át, amire azok az adókijátszás segítségével teljesítik a várokozásait. Regresszív adórendszer esetén a készítés még erőteljesebben érvényesül. Ezt még kiegészíthetjük azzal, hogy az adózók alapvetően sablonokra építik a jogkövetéseket, akkor megfogalmazható, hogy fontos az egyéneknek az adó terheléséről és helyességéről alkotott képe. Wallhsutzky 1984-es ausztrál kérdőíves vizsgálata szerint, az adófizetők 0%-a mondta azt, az ausztrál rendszerről, hogy az adók túl alacsonyok, 1%-a, hogy kissé alacsonyok, 13% szerint megfelelő, míg az 50% úgy vélekedett, hogy magasak, és a 36% szerint túl magasak.⁴²⁸

Wallschutzky szerint az emberek 86%-a elégedetlen az adóterhelés túlzásaival. Véleménye szerint meglepő, hogy a

⁴²⁷ Ékes Ildikó: Rejtett gazdaság és változása. INFO-Társadalomtudomány 1995. augusztus 7-12.

⁴²⁸ Wallschutzky, I. G.; 1985 Taxpayer attitudes to Tax Avoidance and Evasion Sydney pp. 9-10.

válaszadók nem voltak tisztában az adófizetés lényegével, és nem tudják, hogy valójában ezért milyen szolgáltatást nyújt az állam.

A polgárok 31%-a azt mondta, hogy az adórendszer igazságtalan, 27% szerint az elvonás túlzó, és 14%-uk szerint az adótörvények bonyolultak. Ezek az arányok azért megdöbbentőek, mert Ausztráliában közel 100 éve működik kiszámítható és alig változó személyi jövedelemadó.

Könnyen elképzelhető, hogy egy hasonló kutatás milyen eredménnyel járna Kelet-Közép Európában, ahol az átlagos adóterhelés nagyobb, a jövedelmek kisebbek, és az alanyok 60%-a a legmagasabb adósávban adózik, olyan jövedelem után, ami a nyugati rendszerekben alacsony jövedelemnek számítana.

Témánk szempontjából különbséget kell tennünk, a különböző adónemek között. A fent leírtak tipikusan a személyi jövedelemre vonatkoznak, hiszen más adónemekben az adózók más – fogyasztás visszafogására épülő elhárító – módszereket alkalmazhatnak. Tehát a közvetett adóknál – annak jellege miatt – az adóeltitkolás másképpen jelenik meg. Ennek egyik oka az, hogy az értékesítő nem érdekelt feltétlenül az eltitkolásban, másfelől az egyének kevésbé érzékenyen reagálnak a fogyasztást terhelő adók emelésére, mintha az közvetlenül a jövedelmüket érintené,⁴²⁹ – állapította meg Mutén és Dilnot.

Az adóterhelés szerepét és fontosságát számos országban felismerték és az 1980-as évek közepétől megfigyelhető egy adócsökkenő trend érvényesülése a OECD országokban. Az Egyesült Államokban 1984-ben Reagan az addigi legnagyobb adócsökkentő programot hirdette meg, amit George W. Bush 2000-ben megismételt.

⁴²⁹ Dilnot, A; 1998 The Taxation of Savigns Forther Key...

Mutén, L; Minimising the Effects of Implation Forther Key...

Új Zélandon 1991-ben érte el az adóterhelés a legmagasabb szintjét, és azóta folyamatosan csökken. Németországban 1998-tól adóreform és adócsökkentő programot dolgoztak ki csakúgy, mint a 80-as években Angliában és Franciaországban. Oroszországban 2000-ben. A szakértők kutatásainak eredményeképpen meghatározhatók azok a tényezők, amelyek növelik, vagy tartósan magasan tartják az adóterheket⁴³⁰:

- a/ Külső-belső gazdasági krízis-helyzet;
- b/ Politikai célú túlköltekezés, a közszolgáltatások fedezet nélküli kibővítése. Ezek hitelből történő finanszírozása;
- c/ Lobby csoportok aktivitása (agrár, nehézipari);
- d/ Demográfiai trendek;
- e/ Rövid távú gazdasági gondolkodás.

Ezek a tényezők vezethetnek elsősorban az adóteher növeléséhez. Ezen túlmenően vannak tényezők, amelyek viszont magasan tarthatják az adóterheket:

- a.) Örökölt gazdasági-politikai kötelezettségek (presztízs beruházások, olympia, expo);
- b.) Túlzott bürokrácia, és gazdasági csapdahelyzet;
- c.) Alacsony hatékonyságú adóigazgatás;
- d.) Folyamatos adóreformok, amelyek szétzilálják a társadalmat;
- e.) Alulmotivált adózók politikai ellenállás a magas adókijátszás miatt.

Utolsó tényezőként az infláció szerepét is érdemes megvizsgálni. A kormányzat az adóbevételeit inflációs gazdasági helyzetben, jelentősen növelheti, anélkül, hogy tényleges adóemelést kellene végrehajtani. Ha a kormányzat nem igazítja az infláció növekedésének mértékéhez, az adósávokat és

⁴³⁰ Carragata; l.m. pp. 28-35.

kedvezményeket, akkor csökken az adófizetőknél maradó bevétel. Mutén szerint az adósávok⁴³¹ megmerevítése politikailag elfogadhatóbb-burkolt adóteher emelésnek minősíthető. Közgazdaságilag azonban indokolt, hiszen mérsékelheti a gazdaság túlfűtöttségét rugalmas módon. Az adóterhelés indexálása a monetáris és fiskális politika kitűnő eszköze.⁴³² Alkalmazása főleg a latin-amerikai országokban gyakori (Chile, Argentína, Brazília). Thuronyi szerint az indexálás ott alkalmazható hatékonyan, ahol az infláció olyan magas, hogy alkalmazása megkerülhetetlen. Ez a határ, véleménye szerint, az évi 30%-os inflációnál húzódhat.⁴³³ Alacsony inflációs szintnél az adórendszer kiigazítása nem égető probléma, és az adóreformokba ágyazva kezelhető. A megoldás módja, – jegyzi meg Mutén – ezekben az országokban nem annyira adózási, mint inkább politikai-gazdasági szempontoktól függ.

⁴³¹ Mutén; l.m.

⁴³² Thuronyi, V; 1996 Adjusting Taxes for Inflation Tax Law Designe and Drafting INF pp. 434-476.

⁴³³ Thuronyi, V; 1996 Adjusting Taxes for Inflation Tax Law Designe and Drafting INF pp. 434-476.

IV. Az adóigazgatás jogkövetést befolyásoló szerepe

IV.1. Az adóhatóság szerepéről általános megközelítésben

Az adózási folyamat irányítására az államok nagy része önálló, a közigazgatás rendszerében elkülönítetten működő szervezetet hozott létre. E szervezet munkája, tevékenységének színvonala – egyrészt az államháztartási bevételi kényszerek, másrészt az adózói jogok érvényesülése miatt – a szakma és a közösség érdeklődésének középpontjába került. Az adóztatás folyamata nem szűkíthető le az adók kivetésére, beszedésére vagy ellenőrzésére, de az adók viselőinek és megfizetőinek, valamint az adóhatóság magatartását szabályozó normarendszernek is tekinthető, amelyet az állam abból a célból alkotott, hogy működéséhez közbevételeket biztosítson. Hangsúlyozni kell, hogy minden adórendszernek még a kivetésesnek is, sine qua non-ja az adózók meggyőzésen alapuló önkéntes teljesítése. Az adóigazgatás működése - főképpen a leggyakoribb önbevallásos rendszerben - azon az előfeltételen alapszik, hogy az adózói magatartás befolyásolható. Fontos azonban, hogy az adózók az adóügyi jogviszonyban közvetlenül és erőteljesen szembesülnek az állam működésével, annak legfontosabb jellegzetességeivel. Ugyanakkor a jól vagy éppen rosszul működő adóigazgatás az állam működésének legfontosabb alapja, és így azt alapvetően meghatározza - egyfelől forrásoldalról - másfelől az adózók kezelésével. E kettősségben rejlik az adóhatóság paradox helyzete, hiszen működése során egymással nehezen azonosuló célokat kell megvalósítania. Egyszerre kell objektívnek és hatékornak lennie az adók begyűjtésében, ugyanakkor az adózókkal együttműködve méltányosan kell eljárnia. Az egész közösség érdekének kell megfelelnie úgy, hogy hatékonyan, ugyanakkor tisztességesen és világos feltételek között szedje be az adókat. Az adóigazgatás az adózással kapcsolatos törvényeknek ugyan „csak” a végrehajtója, de jelentős részben az adóhatósági ügyintézőkön múlik az

adó jogalkotás sikere. Ők kapcsolják össze a törvényileg megalkotott és a gyakorlatban létező adórendszereket – írja Gitte Heij.⁴³⁴ Bird⁴³⁵ ezzel kapcsolatban megjegyezte: „Az adópolitikára (adó fajták, szankciók) való összpontosítás elvezethet oda, hogy nem fordítanak elég figyelmet magára az adóigazgatásra. Túlságosan belemélyednek abba, hogy mit kell csinálni és kevés figyelmet szentelnek arra, hogy hogyan.”

A jól működő jól informált adóapparátus helyrehozhatja a törvénykezés és az adópolitika hibáit, igaz azok előnyeit is kiiktathatja. Az információk beszerzése, az adatgyűjtés az adatszolgáltatókkal való kapcsolattartás (bankok, biztosítók, munkáltatók) jelentősen növelhetik a hatékony működést – mutat rá Tanzi, Heij, Triana. A latin-amerikai és közép-kelet európai államok példája arra hívja fel a figyelmet, hogy átmeneti gazdasági politikai helyzetekben az adóhivatalok működésének legfontosabb előfeltétele az egyszerű adóztatási megoldások alkalmazása kevés számú kulccsal és kedvezménnyel, számítógépekkel felszerelten összehangolt adatbázissal. Megfogalmazható, hogy az adóhatóság legfontosabb feladata, hogy befolyásolja az adófizető gondolkodását, adózói magatartását, mint az önkéntes jogkövetést befolyásoló leghatékonyabb eszköz. Sepulveda a chilei adóhivatal elnöke szerint az adóigazgatás minősége döntően befolyásolja a jogkövetést.

Az adóigazgatás azonban egyre inkább elkülönül a hagyományos közigazgatási struktúrán belül, és egy üzleti szervezethez válik hasonlónak, amely hatalmas pénzeszközöket kezel. Ennek a nagyságrendjét mutatja, hogy az Európai Közösségben 1995-ben az összes közpénzek 40,8 %-át szedték be az adóhivatalok. Ez a pénztömeg igényli az adóhatóság rendszeres hatékony működését. „Az adóigazgatásnak szüksége van egy erős

⁴³⁴ Heij, G; I; 1995 Costs of Compliance the Taxpayers Hidden Tax Burden Asia-Pacific Tax Bulletin pp. 13.

⁴³⁵ Bird, R; Administrative Constraints on tax Policy Further Key... pp. 184-186.

szolgáltatási kultúrára és egy magas fokú piaci elfogadásra az ügyfelektől.”⁴³⁶ Azonban az adóhivatalnak nem lehet kizárólagos profit motivációja. Amellett, hogy az adógyűjtés az elsődleges feladata, működési tapasztalatain keresztül, célja lehet az adózói vélemények és tapasztalatok visszacsatolása, közvetítése. A változó környezet jelzései nyomán a modern adóhatóságnak kiépített információrendszerre és rugalmas szolgáltatási környezetre van szüksége, a politikától pedig világos és egyértelmű feladatrendszerre. Ez azt is jelentheti, hogy az adóigazgatásnak „az adóreformokkal kapcsolatos erőfeszítéseknek a centrumában és nem a perifériáján kell elhelyezkednie.”⁴³⁷ Ezért fogalmazta meg Carragata: „Az adópolitika maga az adóigazgatás.”⁴³⁸ Úgy tűnik, az adminisztráció hiányosságai jelenthetik, bármilyen adóreform legszűkebb keresztmetszetét, tehát korlátját. Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy az adórendszer és igazgatás hatékonysága nem csupán az adóstruktúra vagy adónorma milyenségének a következménye, hanem a társadalmi és politikai erők hatásaként alakult ki. „Az adóigazgatás minden országban tükrözi az adott társadalom sajátosságait, és benne közvetlenül tükröződnek a politikai realitások. Minden társadalom olyan adóigazgatást kap, amelyet megérdemel – állapítja meg Bird.⁴³⁹ Hasonló megállapításra jutott Mansfield is, amikor megfogalmazza: „Az adóigazgatás megváltoztatása azért nehéz feladat, mivel ebben a rendszerben visszatükröződik a társadalom racionális, gazdasági helyzete csakúgy, mint a műveltségi szint, a jövedelem eloszlása, valamint a kormányhoz való viszonyulás.”⁴⁴⁰ Az adóreformokkal és az adóterhelés növekedésével párhuzamosan az 1980-as években megfigyelhető volt az adóhatóságok szerepének növekedése. Ezt az időszakot Carlos Silvani szerint egyes régiókban nevezhetjük az adóigazgatás győzelmi korszakának.⁴⁴¹ Az adórendszerek igen

⁴³⁶ Moriarty, S; I.m. pp. 134.

⁴³⁷ Bird, R, M; I.m. pp. 190.

⁴³⁸ Carragata I.m. pp. 28.

⁴³⁹ Bird, R, M; I.m. pp. 193.

⁴⁴⁰ Mansfield, C; 1990 Tax Reform in Developing Countries IBFD Bulletin March pp. 137-143.

⁴⁴¹ Silvani: Idézi Gupta – Mookherje 1998 pp. 246.

összetetté váltak, megnőtt a közvetett adók és a nemzetközi adózási ügyletek szerepe. Ez a változás az adóhivatalnokok képzettségének növelését és az apparátus technikai bővítését igényelte. Az adózás általánossá válása és az önadózás megkövetelte az egységes jogalkalmazás és jogértelmezés érvényesülését. Ezekre az elvárásokra néhány állam érdekesen reagált, és külső szakembereket vontak be az adóigazgatásba szerződéses alapon. Néhány Latin-Amerikai országban és több ázsiai államban privatizálták az adóellenőrzés behajtását – pl. Kolumbiában, Bolíviában, Paraguayban, Indonéziában. Az ázsiai országban 1992-ben a 4 millió adózóra 800 adóellenőr jutott. A kormány ezért úgy döntött, hogy engedélyezi magán könyvelők szerződéses alapon való alkalmazását az ÁFA és a jövedelemadó kötelezettségek teljesítésének elősegítésére. A mexikói Francisco Gil Diaz szerint ezeknek a tevékenységeknek a privatizációja növeli az ellenőrizhetőséget és a behajtásnál ezek a szervezetek olyan ösztönző eszközöket alkalmazhatnak, amit egy állami szerv nem. A magán cégek bevonása indokolt lehet az adónyomtatványok elkészítésében, teljesítésében és az adófizetők informálásában is. Latin Amerikában a leggyakrabban magánosított funkció az adóbegyűjtése. Argentína, Brazília, Kolumbia, Mexikó, Chile, Peru magánbankokat bízott meg az adók nyilvántartására, kezelésére, ügyintézésre. Mexikóban még az adófizetők ellenőrzésének a privatizálásával is kísérleteztek.⁴⁴² Itt egy magán ellenőr vizsgálja felül, ellenőrzi és jegyzi ellen a vállalkozás vagy vállalkozó pénzügyi mérlegét és bevallásait. A harmadik fél inntól kezdve felelős minden hibáért és jogellenes cselekedetért, amit az adóalany elkövet.

Hasonló gyakorlatot Európában Olaszország alkalmazott 1971. után. Az 1971-es adóreform törvény hatályba lépése után megnőtt az adózók száma, és az igazgatási költségek csökkentése érdekében privatizálták az adóbegyűjtési funkciót. Az

⁴⁴² Gupta and Mookherje; 1998 Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement Delhi pp. 260.

együttműködést kiválasztott megbízható tőzsdei cégekkel kezdték meg és 10 évre szóló szerződéseket kötöttek. Az együttműködő cégek kötelesek voltak, a kezesség a jótállás és a biztosítéki rendszer kiépítésére. A megbízott köteles volt az adó teljes összegét befizetni akkor is, ha annak teljes összegét még nem is szedte be. A behajtás alól e cégek az adózóknak szinte sohasem adtak felmentést és ők maguk a sikeres munka jutalékát is később kapták vissza. A begyűjtés tapasztalatai azonban nem voltak egyértelműen pozitívak. Kimutatható volt a szervezett bűnözés beszivárgása, valamint a kiválasztott cégeknek kellemetlenné vált ez a hatósági funkció, amely rontotta az arculatukat, megítélésüket. A rendszer ugyanakkor nem teljesítette a költségmegtakarítási célokat sem, és nem javított a jogkövetési szinten. Sok adózót zavart, hogy magáncégek végezték ezt a tevékenységet, és hogy munkájukat profit érdekében végezték és ezt a közpénzek elherdálásaként fogták fel. E tapasztalatok miatt 1990-ben a privatizálás formáit megszüntették. Azonban napjainkban is több állam alkalmazza (Bolívia, Indonézia) a magánosítás valamilyen formáját annak ellenére, hogy ez a rövid távú haszon szemlélet miatt az adóbázist túlerőltetheti.

Kiemelkedő fontosságú változást hozott az adóigazgatásról alkotott véleményekben, hogy számos kutatás irányult az adóigazgatási ellenőrzés, felderítés és elrettentés szerepének meghatározására⁴⁴³ a XX. század 70-es éveitől. Long és Schwartz 1987 után közzétett munkájában 1969 és 1971 közötti időszakra vonatkozva elemezte 2171 adóalanynál az adókönyvvizsgálat hatásait⁴⁴⁴ és megállapították, hogy még a rendszertelen adóvizsgálatnak is lehet visszatartó hatása és csökkenti az adójog megszigorítását. Az Egyesült Államokban 1986-ban tapasztalt óriási adóhiány miatt, Dorgan javaslata alapján az adóvizsgálati

⁴⁴³ Long and Schwartz; 1987 1987 The Impact of IES Audits on Taxpayer Compliance Law and Society 2.

⁴⁴⁴ Long and Schwartz; 1987 The Impact of IES Audits on Taxpayer Compliance Law and Society 2.

rátát az 1986-os 1,14 %-ról 1992-re 2,5 %-ra emelték. Spicer és Lundstedt 130 ohio-i háztartást vizsgálva pozitív kapcsolatot találtak az adóelkerülés és a korábbi könyvvizsgálati tapasztalatok között⁴⁴⁵, tehát az adózó tapasztalatai az adóhatóság ellenőrzéséről kihatott a későbbi jogkövetési hajlandóságukra. Ezt Spicer egy másik empirikus kutatása is megerősítette.⁴⁴⁶ Egy másik kutató Erard 1985-91 közötti kutatásai alátámasztják ezt a vélekedést: „A kutatások eredményei azt jelzik, hogy az adófizetők jelentős hányada mutat javuló jogkövetési gyakorlatot, miután átfogó adóellenőrzésen esett át. Ez azt jelzi, hogy az ellenőrzés hatása az adófizetésre pozitív”.⁴⁴⁷ Dubin és Wilde (1988) az 1969-től használt IRS feljegyzések alapján szintén bebizonyította, hogy magának az adóvizsgálatnak is elrettentő hatása van.⁴⁴⁸ Elffers, Robben és Hessing, Webley (1987) kutatásai árnyalták az adóellenőrzés hatékonyságáról alkotott képet.⁴⁴⁹ Azt találták a holland adózási rendszert vizsgálva, ahol minden adóiratot ellenőriznek, nincs szükség jelentős szankciókra, hiszen az ellenőrzés folyamatos. Ha szükséges, az adóhivatalnak kijavítja az adófizető által rosszul kitöltött nyomtatványokat. Az adók szándékos kijátszásának kérdése általános esetben első fokon fel sem merülhet. Büntetés akkor következhet, ha az adóhivatal olyan információt szerez, hogy adókijátszás vagy eltitkolás történt. A permanens kontroll miatt a ritkán alkalmazott szankciók ellenére is a holland adózók úgy vélik az adócsalás igen kockázatos.

Az adóhatóság ilyen felépítése és működése azonban felkészült és nagy létszámú apparátust feltételez, ami viszont igen költséges. Az országok között azonban jelentős különbségek találhatók, a begyűjtési költségekről és az adóhatóság feladatáról vallott attitűdöt illetően. Az országok szűk csoportjában (Mongólia,

⁴⁴⁵ Spicer and Lundstedt; 1976 Understanding Tax Evasion Public Finance 31. pp. 295.

⁴⁴⁶ Spicer and Hero; 1985 Tax Evasion and Heuristics Journal of Public Economics 26. pp. 263-267.

⁴⁴⁷ Erard, B; The Influence of Tax Audits on Reporting Behavior Why People... pp. 95.

⁴⁴⁸ Dubin and Wilde; I.m. pp. 61-74.

⁴⁴⁹ Hessing and Elffers and Robben and Webley; I.m. pp. 281-291.

Kolumbia, Laosz) minimalizálni akarták az adóigazgatás és begyűjtés költségeit. Itt az adóhatóság csak összegyűjti az adókat, olykor csak a nagy adófizetőktől. Ebből következőn a teljesítés szintje alacsony és az adófizetés alapvetően önkéntes. Az adóbevételek szintje és volumene ennek következtében alacsony. Az említett holland példa a folyamatos személyes kapcsolattartással a másik véglet. A szoros kapcsolat ösztönző hatását több kutatás is alátámasztja. Kinsey több vizsgálattal bizonyította, hogy a szoros kapcsolat adózó és az adóhatóság között segíti a jogkövetést.⁴⁵⁰ Azok az adóalanyok, akikkel a hatóság kapcsolatot épített ki, az ellenőrzés során 85 %-ban nyilatkoztak úgy, hogy az adóigazgatás igazságos és méltányos, a 84 %-uk gondolta úgy, hogy az ellenőrzés következtetései megalapozottak voltak. Kinsey szerint az adóhatóság munkájáról alkotott vélemények elterjednek, és hatásosabban érvényesülnek, mint a felderítés esélyeiről terjedő bizonytalan információk. Különösen fontossá teszi az adóhatóság munkáját, Kinsey egy jelentős felismerése: „A sikeres adókijátszók elkönnyvelik a lebukás alacsony kockázatát és folytatják az adócsalásokat.”⁴⁵¹ Hasonló következtetést fogalmaztak meg Elffers, Webley és Hessing: „Azok az alanyok, akik rendszeresen hiányosan teljesítették adókötelességeiket és az megtorlatlan maradt – úgy vélték, hogy az ellenőrzésnek nincs jelentős visszatartó hatása.”⁴⁵²

A legfontosabb következtetés talán az lehet, hogy az adóhatóság munkájának átláthatónak és érzékelhetőnek kell lennie úgy, hogy azt az adóalanyok ne vegyék zaklatásnak, de érezzék a felderítés reális esélyeit.

E feladat megvalósításához az adóhatóságnak egy hatékony, ügyfélbarát szolgáltató jelleget kell megvalósítania, amelyben nem egyszerűen végrehajtja a jogszabályokat, hanem munkájával oktató-

⁴⁵⁰ Kinsey, K, A; 1986 Theories and Modells of Tax Cheating Criminal Justice 18. pp. 403-485.

⁴⁵¹ Kinsey, K, A; Teterrence and Alienation Effects of IRS Enforcment Why People... pp. 275.

⁴⁵² Hessing and Elffers and Robben and Webley; I.m. pp. 299.

ellenőrző tevékenységével hosszú távon is segíti az önkéntes jogkövetést.

IV.2. A marketing megjelenése és szerepe az adóigazgatás rendszerében

Az adóigazgatási jog és a marketing⁴⁵³ látszólag egymástól távol eső területei a tudománynak. Az adózásnak, mint alapvetően vagyoni - elsajátítási viszonynak a szolgáltatási jellegét felfedezni olykor nehéz, néha lehetetlen feladatnak tűnik. Az adóigazgatás tevékenysége alapvetően nem az adózó elégedettségének - mérésére, vagy megteremtésére - irányul, hanem a fiskális funkciók teljesítésére. Fel kell ismernünk azt, hogy az adóigazgatás kívülről, a központi kormányzattól, származtatja célrendszerét és csak erre alapozhatja saját ügyfélcentrikus szervezeti kultúráját. Különösen élesen merülhet fel ez a probléma a napjainkban oly gyakori költségvetési szükséghelyzetekben. E jellegzetesség ellenére a jelenlegi adózási helyzet szükséges fejlődési útja csak a szolgáltatási jelleg erősítése lehet. Ehhez pedig a marketing erőteljesebb alkalmazása szükséges a közpénzügyi szektorban. Ahogy ezt Sweeny megfogalmazta "Nem mindegy, hogy a közigazgatási szervezetek az adott jogi környezet szabályozása mellett, milyen szemlélettel és módon elégítik ki az ügyfelek igényeit. Ez a viselkedési mód és menedzselési stílus már nincs jogi háttérrel lefedve."⁴⁵⁴ E gondolattal egyetértve megfogalmazhatjuk azt az igényt, hogy a hatósági és a szolgáltató jelleg optimális arányát kell kialakítani. Ezért önálló marketing koncepció kialakítása szükséges ezen a területen.

Az itt alkalmazott marketingnek két fő célja határozható meg. Egyfelől - minimális célként - az ügyfél-centrikus eljárás, másfelől a jogkövetési hajlandóság növelése tűzhető ki. Ami az első célt illeti, itt a Kotler által megfogalmazott modellt lehetne szem

⁴⁵³ A marketing társadalmi és vezetési lépések láncolata, melynek során az egyének és csoportok termékeket és értékeket alkotnak, s cserélnek ki egymás között, mialatt kielégítik szükségleteiket és igényeiket. Philip Kotler: Marketing management. 1991. Műszaki Könyvkiadó Budapest, 23. old.

⁴⁵⁴ Sweeny, D, J; 1972 Marketing Management Technology or Social Process. Journal of Marketing, október. 10. o.

előtt tartani, miszerint az ügyfél tetszésének elnyerésére kell törekedni. Ahogy az Uruguayi adóhivatal elnöke megfogalmazta, a nyilvánosságnak észlelnie kell az adóigazgatás hatékonyságát, igazságosságát, szakszerűségét és szolgálatkészségét. Ez a hozzáállás bizalmat gerjeszthet.⁴⁵⁵ Miehlere erre vonatkozóan megállapítja az adóadminisztrációnak felelős segítőkész szolgáltatást és eljárási becsületességet kell ajánlania az adófizetőknek. A szociálpszichológia érvrendszerében ez azt jelenti, hogy az adminisztráció pozitív viselkedése megnövelheti az adófizetők teljesítési kedvét, hiszen megpróbálják viszonyozni a feléjük irányuló viselkedést.⁴⁵⁶ Fontos a közszolgáltatás számára az, amit az angolok úgy fogalmaznak meg „helyre teszi a dolgokat” eszerint ha egy szervezet (adóhatóság) tévedett elnézést kell kérnie, valamint magyarázatot kell adnia, és jóvá kell tennie azt, mégpedig nyilvánosan.⁴⁵⁷ Kotler (a marketing egyik megalapozója) szerint a marketing barátságos légkört is jelenthet.⁴⁵⁸ Az ügyfélcentrikusság jelentheti azt is, hogy az adóigazgatás működése és minden lépése az ügyfél igényeire tekintettel történik. Sawyer hívta fel a figyelmet annak pontosságára, hogy az adófizető kapjon elegendő információt, vitatkozhasson a hatóság minden lépésével. Ennek az attitűdnek a törvény előkészítésétől az egyedi aktusokig érvényesülnie kell. Az adózó pozíciójának megismerése a hatékony igazgatás feltétele.⁴⁵⁹ A nyugat-európai szakirodalom egyértelműen megállapítja annak fontosságát, hogy az adófizetők elmondhassák és megvitathassák problémáikat. Ennek egyik alapfeltétele az adóhivatalnokok folyamatos továbbképzése. Ez azért is fontos, mert ők az adófizetők leggyakoribb tanácsadói. Ha már a szakértők sem képesek megbirkózni az adójogi normák minden részletével, a laikusoknak ez mégkevésbé sikerülhet. Az adóhivatalnak, ha meg akarja javítani az adófizetők jogkövetését és minimalizálni akarja az adócsalást, elérhetőnek kell lennie az adófizetők számára.

⁴⁵⁵ Rumbo, L, R; 1985 Taxpayer Assistance, Information and Education pp. 151.

⁴⁵⁶ Miehlere; l.m.

⁴⁵⁷ Moriarty; l.m. pp. 134.

⁴⁵⁸ Kotler, P; Marketing management. Műszaki Könyvkiadó, 1991. Budapest, 42. old.

⁴⁵⁹ Smith, W, K; Reciprocity and Fairness Why People... pp. 225-227.

Munkájukat érzékelhető udvariassággal kell végezniük, minden cselekedetük, ami sérti az adófizetőt, közvetlenül csökkenti az adófizetési kedvet, tehát a beszedett adó mennyiségét, ezzel csökkentve munkájuk hatékonyságát. Szem előtt kell tartaniuk, hogy az adóhivatal az adófizetők pénzéből működik közvetetten, de a polgárok érdekében. A személyi és tárgyi feltételek optimalizálása az adózók - és rajtuk keresztül a lakosság jelentős részének - hangulatát javítaná. Alapvető fontosságú lenne az adózói jogokat védő biztos, vagy hivatal létrehozása, amelyek angolszász mintára védenék az adófizetők jogait.⁴⁶⁰ Angliában ezt a rendszert 1991-ben kibocsátott Állampolgári Jogok Alapszabálya alapján hozták létre. Azelőtt az államkincstár fogadta az ilyen irányú panaszokat. Ennek ellenére úgy érezték, hogy az adófizetők érdekében az adófizetéssel kapcsolatos panaszok elbírálására speciális ombudsman szükséges. Ennek létrehozására leginkább a közigazgatási ombudsman Sir William Reid támogatta. Jelenleg a hivatal 40 fős, hatásköre kiterjed a vám-, adó-, és minden közbevételi ügyre és évente 10-13 ezer ügyet vizsgálnak ki. A jogkövetési szint emelése pedig a legfontosabb feladat. Ezt nem csupán az ellenőrzési rendszer folyamatos szigorításával, új szervezetek felállításával, hanem következetességgel és a polgárok meggyőzésével is lehet fejleszteni.

IV.2.1. A marketing megjelenése a közpénzügyi rendszerben

A 90-es évek közepére a fekete gazdaság és a jogkövetési hajlandóság vizsgálatakor a közigazgatási szervek vezetői is felismerték az ügyfelekkel való szorosabb és hatékonyabb kapcsolattartás szükségességét. Ahogy Sweeny rámutatott "az államigazgatási szerveknek a társadalom igényeit kell felismerniük és tapasztalataikat hasznosítaniuk a szolgáltatás során."⁴⁶¹ Felismerték, hogy "a közintézmények arculatát nem a külsőségek, hanem a közvélemény alakítja ki" - mutat rá Osman Péter és

⁴⁶⁰ Filkin, E; Dealing with Complaints the Adjudicator Further Key... pp. 110-131.

⁴⁶¹ Sweeny, D, J; I.m. pp. 8.

hozzáteszi: "a kormányszatnak a maga érdekében is törekednie kell arra, hogy a közhivatalai a közönséggel érintkező egyéb szervei láthatóan polgár és ügyfélbarát magatartást tanúsítsanak."⁴⁶²

A felismerés, hogy a marketing alkalmazható a non-profit vagy közigazgatási rendszerben, Nyugat-Európában a 70-es években született.⁴⁶³ Magyarországon az első terület, ahol a polgárok közvetlenül érezhették a marketing megjelenését, a rendvédelem volt. A rendőrség sikeresen változtatott a rendszerváltozáskor tapasztalt képen. Munkájuk nyíltabbá és követhetőbbé vált. Újságokat TV és rádióműsorokat készítettek és szponzoráltak, munkájukat sajtóreferensek és PR menedzserek segítették. Tevékenységük eredményeként jelentősen javult a rendőrség lakossági megítélése és társadalmi elfogadottsága.

Hasonló, de talán kevésbé szembetűnő változások indultak meg a VPOP munkájában és a jogszabályi háttérben az új vámtörvény⁴⁶⁴ megszületésével. Az alanyi joggá váló külkereskedelem szabályozásának középpontjába az ügyfél került. A vámszervek határozatai bíróság előtt megtámadhatók lettek és 1994-ben megalkották a VPOP etikai kódexét. Arnold Mihály országos parancsnok az ellenőrzések szigorítása mellett fő feladatként a pontosabb, gyorsabb és magasabb színvonalú munkát nevezte.⁴⁶⁵ Ehhez kapcsolódóan marketing stratégiát és cselekvési tervet dolgoztak ki és új arculatot formáltak.

Ezzel egyidőben az APEH-en belül is megindult egy folyamat, amely abból a felismerésből fakadt, hogy a közigazgatási szervek csak úgy érhetik el céljaikat, ha együttműködnek ügyfeleikkel. Ahogy az angol közigazgatásra vonatkozóan

⁴⁶² Osman Péter: Szilánkok a politikai marketingről. M&M 1998/2. 74. old.

⁴⁶³ Hogy csak néhány munkát említsek: James A. - Goodrich: Marketing for Public Managers 1983. London. Philip Kotler - Alan R. Andreasen: Strategic Marketing for Nonprofit Organizations 3. ed. Englewood Cliffs Prentice-Hall 1987.

⁴⁶⁴ A vámjogról, a vámeljárásról és a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény.

⁴⁶⁵ Arnold Mihály: A vámigazgatás hatása a nemzetközi kereskedelemre. Viva Média, 1996. 3. old.

Goodrich megfogalmazta "cél az ügyfelek változó igényeihez igazodó közszolgáltatás létrehozása".⁴⁶⁶ Megfogalmazták, hogy az adóigazgatásnak is szüksége van szolgáltatási kultúrára és egy magas fokú piaci elfogadásra a vevőbázisból, mert a nyitottabbá váló kapcsolattartás javítana az adófizetők helyzetén. Fel kell ismerni, hogy az adóigazgatás a polgárok és a kormányok kontaktusának egyik fő területe. Az adóigazgatás felfogható a szolgáltatási kultúra felé elmozdulásként is. Moriarty szerint az adórendszerek önadózásra építése egy új típusú adóigazgatási kultúrát, mégpedig egy alapvetően tanácsadói magatartást igényelne.⁴⁶⁷ Az adózó- ügyfél igénye nem csupán az azonnali és közvetlen ellenszolgáltatásra irányul, hanem az egyedi kezelés az odafigyelés is fontos számára. Az jelentené az ügyféli megelégedettséget, ha az ügyfél megfogalmazná, hogy ez a legfigyelmesebb, szakszerűbb és hatékonyabb hivatal, ahol valaha is járt. E gondolkodásmód lényegét fogalmazta meg Dr. Kékesi László az APEH akkori igazgatója egy 1987-es interjújában: "Az ügyfél egyenrangú partner, akit egy új kommunikációs formával kell elérni emberségesen és differenciáltan az adómorál javítása érdekében, miközben világossá tesszük, tehát meggyőzzük a polgárt az adófizetés szükségességéről."⁴⁶⁸ Ahogy ez az idézet is bizonyította a deklarációk szintjén felismerték a marketing alkalmazásának szükségességét. Nem elég azonban az adóhatóság küldetésének megfogalmazása, az adófizetőkkel azt meg kell ismertetni, el kell fogadtatni. Ebben a munkában a marketing nem cél, hanem hatékony eszköz lehet. Ezért szükséges megvizsgálni, hogy jelentett-e paradigmaváltást a marketing megjelenése az adóigazgatásban, érvényesülhet-e egyáltalán a jelenlegi jogi struktúrában. A magyar változásokkal egyidőben - ha más politikai körülmények között - Írországból hasonló változások történtek. 1988 óta dolgoztak azon, hogy az adóigazgatás és az adófizetők között hidat teremtsenek. Ennek érdekében kiépítették az adózói

⁴⁶⁶ James A. – Goodrich; 1983 Marketing for Public Managers. KMA London. 175. old.

⁴⁶⁷ Moriarty; I.m. pp. 142.

⁴⁶⁸ Dr. Kékesi László: Riport. Adóvilág, 1997/3. 2-3. old.

vélemények visszacsatolási rendszerét. Az adóirodákat nyitottá tették és kommunikációs vonalakat építettek ki. A változások alapját az 1989-es adózói jogok chartája fogalmazta meg (Charter of Rights). 1995-96 között ügyfélszolgálati irodákat hoztak létre és az adóigazgatás tudatosan dolgozott a polgárok bizalmának elnyeréséért. Az átalakulás kulcsa egy tanácsadói struktúra és kultúra kialakítása volt.

IV.2.2. Az adózó-ügyfél helyzetének vizsgálata a 70-es évek közepétől

A téma vizsgálata szempontjából fontos, hogy feltárjuk az ügyfél, az adózó jogi helyzetének alakulását, ugyanis a pénzügyi jogviszony adózóját csak azzal a feltétellel nevezhetjük ügyfélnek, ha a közigazgatás szolgáltató jellege mellett felismerhetően léteznek és érvényesülnek elkülönült és kikényszeríthető jogai - önértékei. Az általános jogelvek taxatíve vagy példálózó felsorolása - és erre a szocialista jogalkotás a példa - ipso iure nem teremti meg a valóságos ügyféli helyzetet. A joggyakorlat működésének és a jogi struktúra egészének vizsgálata adhat arra választ, hogy megvalósulhat-e tényleges ügyféli helyzet.

A szocialista korszak ügyfélfogalmával kapcsolatban Szamel Lajos megfogalmazta azt, hogy: "sem a gyakorlat, sem a szakirodalom nem tudott vele mit kezdeni".⁴⁶⁹ Rámutatott arra, hogy az 1957. évi IV. tv. 1. §-hoz fűzött 4. sz. állásfoglalás meglehetősen jogi formalizmussal fejt ki, hogy el kell ismerni ügyfélnek azt, aki arra hivatkozik, hogy az eljárás jogait vagy jogos érdekeit sérti. Szamel Lajos szerint: "ez egyértelmű azzal, hogy a jog és jogos érdek jelenléte nélkül jogi helyzet nem állhat fenn. Hozzáteszi: Az államigazgatási hatósági jogviszonyban a jog és jogos érdek vizsgálatának előfeltétele az olyan jogelméleti koncepció, amelyben a jogszabály (tárgyi jog) és az azon alapuló

⁴⁶⁹ Szamel Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban. Állam és Igazgatás. 1982. június 527. old.

jogosítvány (alanyi jog) nem zárják ki egymást, illetve a tárgyi jog nem abszorbeálja az alanyi jogot."⁴⁷⁰ E gondolat összefoglalásaként leszögezi: "Az alattvaló az alanyi jogok révén emelkedett állampolgári státuszba, különösen azzal, hogy elismertek lettek alanyi jogai a közhatalmat megtestesítő közigazgatással szemben."⁴⁷¹ Véleményem szerint a szocialista jogtudomány adós maradt az ügyfél, valamint a jog és jogos érdek tényleges meghatározásával. Ennek következtében a szocialista alkotmányozás, szemben állt azzal a polgári megközelítéssel, amelyet Ronald Dworkin amerikai alkotmányjogász úgy fogalmazott meg: "Fontos lenne a jogalkalmazás és a jogkövetés szempontjából morális alapokon az alanyi jogok lehető legszélesebb alkotmányos megfogalmazása"⁴⁷². A szocialista megoldás ezzel szemben tagadta a tárgyi és az alanyi jogok dualisztikus felfogását, formálisan közelítve a polgári és ügyféli jogok deklarációját alkalmazta. Ahogy Sári János ezt egyértelműen leszögezte: "A szocialista alkotmányozásnak merőben más kiindulási pontjai voltak, mint a polgárinak. A szocialista alkotmányok egyszerre voltak politikai és jogi dokumentumok."⁴⁷³ Ami véleményem szerint azt jelentette, hogy a hatalom aktuális politikai érdekei határozták meg az egyéni-ügyféli jogok határát és tartalmát.

A 70-es évek adórendszerére jellemző volt az adóigazgatási eljárási kódex hiánya, amely tekintettel lehetett volna az adóigazgatás sajátosságaira. A tényleges szabályozást jelentő államigazgatási eljárási törvény sok szempontból eltorzította az adózók helyzetét. Az érdekek összhangjának elve pl. kötelezte az államigazgatást arra, hogy bizonyos helyzetekben az adózók számára hátrányosan járjon el. Az államigazgatási eljárásról szóló

⁴⁷⁰ Szamel Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban. Állam és Igazgatás. 1982. június 527. old. Az idézet második részét lásd: idézett mű 529. old.

⁴⁷¹ Szamel Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban. Állam és Igazgatás. 1982. június 528. old.

⁴⁷² Ronald Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. Fundamentum. 1997/I. 10. old.

⁴⁷³ Sári János: Az alkotmány hatályosulása. Állam és Igazgatás. 1987. január. 71. old.

törvény 2. §-a, amely az alapelveket fogalmazta meg kimondta, "ha csoport vagy egyéni érdek ösztársadalmi érdekekkel összeütközésbe kerül, az ösztársadalmi érdeké az elsőbbség."⁴⁷⁴

Kis János kitűnő adójogi példát említ egy 1986-os emberi jogokat vizsgáló tanulmányában. Itt egy jogeset kapcsán felhívja a figyelmet a magán kisiparosokkal szembeni korlátlan adóhatósági diszkrécióra, ahol a hatóság szubjektív becslése esetén az adózónak nem állott módjában vitatni az adó összegét, nem követelhetett bizonyítékokat és nem cáfolhatta a hatóság döntését. Ezt a helyzetet - ismerve a jogi struktúra egyéb hiányosságait (Alkotmánybíróság, ombudsman, adóigazgatási eljárási törvény, közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának hiánya) - úgy jellemezhetjük, hogy a deklarációk mögött egy inkább alattvalói, mint citoyen helyzet figyelhető meg. A szektorális adózás mellett az államháztartási alapelvek alkalmazásának hiánya jelentett problémát.⁴⁷⁵ Az első kísérlet a közpénzek átfogó szabályozásáról, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény volt, amelynek nem sikerült modern struktúrát teremtenie. Előrelépést annyiban jelentett, hogy a 80-as évek végétől csak törvényi formában szabályozták az adókat.

Láthattuk, hogy e szakaszban a marketing megjelenésének elemi - jogi feltételei sem léteztek. Ennek ellenére a 70-es évek közepén, ha nem is tudatosan, de megjelentek a marketing kezdetleges elemei az adóigazgatásban. A III. tanácstörvény hatálybalépését követően felmerült az ügykezelés fejlesztésének igénye. Ügyfélszolgálati irodákat hoztak létre, ahol törekedtek az egységes és barátságos arculat kialakítására, írásos tájékoztatókat és beadvány mintákat szerkesztettek és meghatározták a szóbeli

⁴⁷⁴ Kis János: Vannak-e emberi jogaink. Független Könyvkiadó, Bp. 1986. 16. old.

⁴⁷⁵ Nyilvánosság, áttekinthetőség, költségvetés készítés, egységesség, teljesség elvei stb. Bővebben lásd: László Csaba: Tépett vitorlák. Aula, 1992. 163. old.

tájékoztatás formáit.⁴⁷⁶ Sajnos munkájuk eredményességét nem mérték, empirikus kutatásokat nem végeztek.

A 80-as évek végén, érzékelve a társadalmi nyomást, az adóigazgatás vezetőiben változtatási szándék alakult ki. Tarthatatlanná vált, hogy az adóigazgatási kódex hiányában e jogterületet minisztertanácsi és pénzügyminiszteri rendeletek kaotikus szövevénye szabályozza.⁴⁷⁷ A gazdaság jelentős változásokon ment keresztül, hiszen teret nyertek az egyéni vállalkozások a külkereskedelem nyitottabbá vált és ezek igényelték az egységes és konzisztens törvényi szabályozást, és változtatást, ami azonban felemásra sikeredett. A jogalkotók nem változtattak az államigazgatási törvény adóigazgatási primátusán.⁴⁷⁸ Olyan lényeges változást, amelyben az adózó helyzete jogilag jelentősen átalakult, nem az 1988-as adóreform, hanem az 1990. évi XCI. adóigazgatási eljárásról szóló törvény hozott.

IV.2.3. A magyar adózás marketing szempontú áttekintése 1988-tól napjainkig

Az 1988-as adóreform hatályba léptette a magánszemélyek jövedelemadójáról, az általános forgalmi adóról, valamint a fogyasztási adóról szóló törvényt. Ezzel adórendszerünk súlypontja a természetes személyekre helyeződött. A megnövekedett terhekhez nem kapcsolódott az adózók helyzetének átfogó reformja, mivel hiányzott az adóigazgatási eljárásról szóló törvény. Földes Gábor egy tanulmányában e korszak átmenetiségét emelte ki és azt állapította meg, hogy: "Az adózás a társadalom nagy része előtt a fiskális diktatúra elfogadhatatlan eszközeként jelent meg."⁴⁷⁹ E fedezeti funkció domináns szerepe káros mind a jogkövetés, mind a

⁴⁷⁶ Petrik János: Ügyfélszolgálat, ügyféltájékoztatás... Állam és Igazgatás, 1986. június 551. old.

⁴⁷⁷ András János - Károlyi Miklós: A lakossági adóigazgatási eljárás újraszabályozása. Állam és Igazgatás 1982. június. 522. old.

⁴⁷⁸ András János - Kékesi László: A lakossági adóigazgatás szervezeti változásai. Állam és Igazgatás, 1987. december 1057. old.

⁴⁷⁹ Földes Gábor: Történt-e itt adórendszerváltás? Társadalmi Szemle, 1992. évi 2. sz. 16. old.

marketing szempontjából. Földes leszögezi: "Összességében a politikai rendszerváltást követő első évben - meglepő módon - kevés lényeges változás történt az adórendszerben. Az 1990-es évi változások korrekciós jellegűek voltak és belesimultak az 1987-88-as adóreformba."⁴⁸⁰ A rendszer féloldalúsága nem változott lényegesen. Az 1991-es évet sokan az adóreform fordulópontjának tartják. Hatályba lépett az az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. tv. E jogszabály marketing szempontból is jelentős lehetett volna. A törvény nem élt a kódex jellegéből fakadó lehetőséggel, hogy megfogalmazza az adófizetési kötelezettség társadalmi jelentőségét és összefüggéseit. Marketing szempontból az indokoló megközelítés hasznosabb lehetett volna az adózást egyszerű hatósági aktusként kezelő megközelítésnél, bár a szakértők egy része vitatja ennek az okozati magyarázó megközelítésnek a szükségességét.⁴⁸¹ A marketing bevonásának szempontjából első lépés lehetett volna a termék-szolgáltatás, tehát adózás és az állami működés közötti összefüggés bemutatása. A jogkövetést nem a technikai normák minél részletesebb leírása vagy a szankciók bővítése segítheti kizárólag, hanem az adózás társadalmi szükségességének belátása is. Ahogy ezt Paul Heyne közgazdász professzor megfogalmazta az adózással kapcsolatban: "A meggyőzés elsőbbséget élvez a kényszerrel szemben, mert az állampolgárokat és a kormányzati tisztviselőket meg kell győzni arról, hogy a kényszerítés bizonyos módjait elfogadják. Az önkéntes együttműködés hatékonyságának korlátai a kényszer hatékonyságát is befolyásolják."⁴⁸²

A magyar adórendszer napjainkig sem élt a meggyőzés eszközeivel. Ezt a helyzetet tovább rontja, hogy még mindig nem jött létre egységes közpénzügyi rendszer. A társadalombiztosítás az adórendszer a vám és jövedéki termékek kezelése egymást hol átfedő, hol kioltó, olykor helyettesítő módon működnek egymás

⁴⁸⁰ U.o.

⁴⁸¹ Nagy Tibor - Nagy Árpád - Tóth János: Pénzügyi jog. ELTE, 1993. Bp. 128-130. old.

⁴⁸² Paul Heyne: A gazdasági gondolkodás alapjai. Tankönyvkiadó, Bp. 1991. 381. old.

mellett. Az ügyfél nem érzékelhet egységes szabályozást és működést. Az APEH feladatkörének állandó változása marketing szempontból is hibás. Éppen ezért a közteherviselés egységes arculatának megteremtésére kell törekedni. Ezt a helyzetet Földes Gábor ironikusan: "alkotmányozási terra incognitának"⁴⁸³ - nevezte.

A 90-es évek közepére a folyamatos államháztartási és közigazgatási reformlépések oda vezettek, hogy a figyelem középpontjába a hatékony állam koncepciója került. Nyugat-Európában ezzel ellentétesen a minimális állam programjának meghatározására törekedtek. John Gray a "**Limited Government**"⁴⁸⁴ című tanulmányában rámutat arra, hogy a polgárok a növekvő elvonással szemben egy csökkenő állami szerepvállalást találnak. Hasonló folyamatokra hívja fel a figyelmet Wagner és Popitz az általuk megfogalmazott törvényszerűségeiben.⁴⁸⁵ Ebben a helyzetben intenzívebb kommunikációra van szükség, mert ha nincs tényleges kapcsolat az irányítottak és az irányítók között, akkor a gondolatmenet végpontjában a növekvő feketegazdaságot találjuk. Ezért mondja Goodrich: "Az ügyfelek változó igényeihez igazodó közszolgáltatások biztosítása a szükségletek változásának folyamatos követése alapján valósulhat meg."⁴⁸⁶ Úgy gondolom a köztisztviselők jelentős részében még nem történt meg a szemléletváltás. Ha elfogadjuk azt, amit Kotler úgy fogalmazott meg: "A marketing a fogyasztói szükségletek felismerésének művészete"⁴⁸⁷ akkor a közigazgatásban is fel kell tárni, meg kell határozni és vizsgálni kell a szükségleteket és meg kell határozni ezeknek a jogi következményeit. A közigazgatás vezetői nyilatkozataikban, mint már láttuk, gyakran megfogalmazták a polgárcentrikus és hatékony közigazgatás szükségességét. Legmarkánsabbnak Dr. Arnold Mihály a VPOP országos

⁴⁸³ Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle, 1996/1. 58. old.

⁴⁸⁴ Gray, J; 1983 Limited Government Marketing for Public Managers. KMA London 25. old.

⁴⁸⁵ Lásd még: Pénzügyi jog. Szerk.: Földes Gábor. Bp. Osiris 2001.

⁴⁸⁶ Goodrich, J, A; 1981 Marketing for Public Managers. KMA London, pp. 175.

⁴⁸⁷ Philip Kotler: Marketing management. Műszaki Könyvkiadó, 1991. Bp. 17. old.

parancsnokának megfogalmazása tűnik: "Bár elsősorban hatósági feladatokat látunk el, de meghatározó kötelezettségünk, hogy jó szolgáltatótól elvárhatóan, az ügyfelek számára mindig a legelőnyösebb megoldásokat alkalmazzuk."⁴⁸⁸ Ez a felismerés azonban nem mindig járt együtt a jogi háttér vagy a jogi gyakorlat változásával. Nem segítette e folyamat alakulását az államháztartási struktúra változatlansága. A közpénzek keretjogszabálya az államháztartás rendszeréről szóló 1992. évi XXXVIII. tv., tartalmi előrelépést jelentett. Megfogalmazta és alkalmazta is a polgári költségvetési alapelveket. Sajnos a költségvetés gyakorlatából számtalan példa említhető ezeknek a durva megsértésére. Ilyennek tekinthető a társadalombiztosítás pénzeinek kezelése, a labdarúgás állami támogatásával kapcsolatos visszaélések, a bankkonszolidáció valamint a titkos költségvetési kezesség és kötelezettség vállalások sora, hogy csak néhányat említsek.

Az elmondottakon túlmenően meg kell vizsgálnunk azt is, hogy az adóigazgatási eljárási törvény mennyire teszi lehetővé a marketing eszközrendszerének alkalmazását, illetve lehetővé teszi-e azt egyáltalán.

IV.2.4. Az adóigazgatási eljárási törvény és a marketing kapcsolódása

Az alapvető kérdés az, hogy a marketing vagy annak részelemei par excellence megjelennek-e az eljárási törvényben, ha pedig kifejezetten nem találhatók meg, akkor közvetett megjelenésüknek milyen formáit fedezhetjük fel. Ilyen elem lehetne az adójog széleskörű diszpozitivitása, tehát az ügyfél döntési lehetőségeinek megnövelése, de emlíhetném az ügyfél javaslattételi vagy minősítési jogait is, de ide tartozhatna a hivatal tájékoztatási és kitanítási kötelezettsége is. A törvény ezek közül csak néhányat említ. Az 1. § (5) bekezdése rögzíti: "Az adóhatóság

⁴⁸⁸ Dr. Arnold Mihály: Gyorsjelentés, 1995. Viva Média, 3. old.

az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja, az adóbevallás az adózás rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti."⁴⁸⁹ Ez a - gyakorlatban bizonytalanul érvényesülő -törvényszöveg megkísérelte áttörni az egyirányú, hatósági jellegű adózási jogviszonyt. Ez a megközelítés világossá teheti, hogy az adózási és a klasszikus polgári jogi alapelvek - és ez marketing szempontból is jelentős - hogyan szabhatnak határt a tárgyi jognak. A modern adórendszerben az ügyfél együttműködésére kell építeni a hatósági munkát és ez felfogható marketing programként is. Marketing tehát ott van, ahol az ügyfél jogi helyzete és alanyi jogai kialakultak.

Témánk szempontjából érdekes a sokat emlegetett közteherviselés elve, ami alapvetően a kiváltságok nélküli általános adózási kötelezettséget jelenti. A fő kérdés nem az, hogy létezhetnek-e szakmai vagy csoportkiváltságok, illetve kedvezmények, hanem az, hogy mit jelent az adózás egyéniesítése. Az objektív-rationális szempontokat kizáró, kevés de lege mentességet nyújtó adórendszer mereven szemben áll a marketing által szegmentálnak nevezett célközösségekre irányuló szubjektív feltételeket figyelembevevő megközelítéssel. Az előző megoldás az adózást egyszerű technikai, vagyoni viszonyként fogja fel, és jogi ideáltípusokban, "elvont" adóalanyokban gondolkodik. A második megközelítés differenciált, szembenéz a társadalom problémáival, létminimumban, adómentességben gondolkodik. Ennek a polgároknak szánt üzenete az, hogy az adózást egyénileg közelíti meg, és az adózást, mint alkufolyamatot jeleníti meg. Szorosan kapcsolódik az előzőekhez az az elv, amely az adóztatás diszkrimináció mentességét fogalmazza meg. Az adóprivilegiumok engedélyezését néhány országban az alkotmány is tiltja.⁴⁹⁰ Ezt az elvet hangsúlyozza Miebler (a bajor pénzügyminisztérium egyik vezetője) is: az adófizetőknek nem szabad, hogy olyan benyomása legyen, hogy a kihasználtak csoportjába tartozik. Minden polgárt

⁴⁸⁹ Adóigazgatási eljárásról szóló törvény. UNIO Könyvkiadó, Bp. 1996. 7. old.

⁴⁹⁰ Földes Gábor (szerkesztette): Pénzügyi jog. I. KJK Bp. 1997. 147. old.

ugyanolyan kritériumok alapján kell kezelni.⁴⁹¹ Máshol viszont nemcsak az egyén, de a család érdekeit is figyelembe veszik, pl. splitting alkalmazásával Franciaországban és Németországban. Úgy gondolom, a jelenlegi adóstruktúra mentén is van lehetőség hatékonyabb adóztatásra, szem előtt tartva azt, hogy az adózás sokrétű folyamat, amely összetett társadalmi körülmények között valósul meg. Ez azt jelenti, hogy nem csak az adóztatás részelemei, de stabilitása és kiszámíthatósága is fontos. Nem előnyös az objektivitásra és a szociális szempontokra tekintő szabályozási elemeket vegyíteni. Más az "üzenete" a polgár számára a gondoskodó kiterjedt szociális hálóra épülő modellnek és más az objektivitást túlhaladó racionalizáló rendszernek.⁴⁹² Választani kell tehát a célok és szempontok között és a konzisztens adórendszert és egységes közpénzügyi modellt kell teremteni. Ehhez pedig előre tekintő gazdaságpolitika és marketing stratégia is szükséges, melyek alapvető feltételei a jogkövetésnek.

IV.2.5. Az adóigazgatás eredményességének vizsgálata

Az eredményesség alapvetően mást jelent marketing és mást közigazgatási megközelítésben, átfedési területüknek közös nevezőjüknek az állam hatékony működése nevezhető. Fontos megjegyezni azonban, hogy a hatékonyság ma már egyik területen sem jelenthet feltétlen és kizárólagos célt.

A marketing-tudományban a 80-as években megszületett a társadalmi-központú marketing koncepciója.⁴⁹³ Ez azt követeli meg a marketingtől, hogy vegyen figyelembe három tényezőt; a vállalati nyereséget, a fogyasztói igények kielégítését és a közérdeket. Ezt a hármas követelményrendszert az adóigazgatás sem hagyhatja figyelmen kívül. Ez a megközelítés azt jelenti, hogy megszűnt az eredményesség prioritása, vagy kizárólagossága. Az eredményesség

⁴⁹¹ Miehler; I.m. pp.

⁴⁹² Lásd: az 1995. évi márciusi adó és szociális területre vonatkozó törvényeket.

⁴⁹³ Philip Kotler: Marketing és menedzsment. Műszaki Könyvkiadó, 1991. Budapest. 44.old.

már nem lehet kizárólagos cél a non-profit szervezeteknél, de az üzleti vállalkozásoknál sem. Egyre inkább előtérbe kerül az, amit Henry Ford így fogalmazott meg:

"A szolgáltatás fontosabb, mint a nyereség, a nyereség nem a cél, hanem a szolgáltatás eredménye." Hasonlóan fogalmaz Orosdy Béla is; "... annak a felismerése, hogy a piaci autonómia "indokolatlan" korlátozása a piacgazdaságok funkcionális zavaraihoz vezet, valamint annak elméleti-gyakorlati belátása, hogy bizonyos piaci "externáliák" a társadalom (jó)létét veszélyeztetik, teoretikus igényt szülnek a marketing profitot szolgáló, "kökemény" piaci (vállalkozói) eszközként való definiálása mellett/helyett a marketingnek, mint a közjó "általános" szolgáltójának a meghatározására. Így és ezért kerül a gyakorlat oldaláról a képbe először a nonprofit és az államigazgatási szektor marketingje, elméleti oldalról pedig a társadalmi (elkötelezettségű) marketing a maga társadalmi felelősségével."⁴⁹⁴

Ami az adóigazgatást illeti, az eredményesség követelménye itt sem jelenthet mást, mint a törvényi keretek között megvalósuló, leghatékonyabb működést. Ahogy Földes Gábor fogalmazott:

"Megfigyelhető, hogy az eredményesség követelménye határesetekben szembe kerülhet más értékekkel, amelyek az adózók jogbiztonságát védik. Az adózási jogbiztonságot, stabilitást a jogalkotó előnyben részesítette, amikor például korlátozta az ismételt ellenőrzés és az utólagos adómegállapítás lehetőségét."⁴⁹⁵ Itt azonban az állami önkorlátozásnak, a polgári fejlődés során kivívott eredményéről van szó, mint az adózási elégedettség növeléséről, ami ebben az esetben csak közvetett eredmény.

Az adózás, adóztatás centrumában immanens részeként - ahogy ezt már korábban megállapítottuk - a fiskális szempontok

⁴⁹⁴ Orosdy Béla: Koordináció, piac, marketing. JPTE KTK 1995. 134. old.

⁴⁹⁵ Földes Gábor (szerkesztette): Pénzügyi jog. I. KJK Bp. 1997. 151. old.

állnak, amit közvetve közérdekként határozhatunk meg. Az állam ezért korlátozza a vállalati nyereséget, a személyi jövedelmet. A fogyasztói elégedettség csak reflexiója az adózásnak. Az optimális adórendszer csak az elmélet álmvilágában létezik. Az eredményesség vizsgálata, hazai viszonyok között a méltányosság érvényesülésének vonala mentén csupán az általánosabb és igazságosabb adórendszer igényét fogalmazhatja meg. A marketing szempontjából azt jelenti, hogy csupán azzal növelheti a fogyasztói elégedettséget, ha legális keretek között törekszik e célok megvalósítására. Tényleges fogyasztói megelégedettséget az adókulcsok és adósávok kisebb-nagyobb változtatásával nem lehet elérni, hiszen a magyar adórendszer adóterhelése ott ér véget, ahol a jövedelmi szintet az európai államokban még nem terheli adófizetési kötelezettség. Tisztességesebb megoldás lenne a polgárokat felkészíteni arra, hogy a jelenlegi adóterhelés hosszú távon fennmarad. Ennek elfogadtatása csak a szegény de tisztességes állam imázsának elfogadtatásával lehetséges. Úgy gondolom, ebben a helyzetben még erősebben kellene támaszkodni a marketing eszközeire.

Az eredményesség tehát nem az adóprés működtetését, hanem az eredményes kommunikációt és együttműködést jelenti, a szolgáltató jellegű és nyílt adóigazgatási modellben.

A marketing szempontjából tehát akkor eredményes az adóigazgatás, ha el tudja érni azt, hogy a jogkövetési szint javuljon, és a fogyasztói elégedettség maximuma az lehet, ha az adófizetők racionálisan - pontosan teljesítik kötelezettségeiket.

A/ Méltányos eljárás elve

Ez az elv távolodik el leginkább a jogi értelmezéstől. A méltányosság értelmezése jogi szempontból sem egyértelmű. Az adóhatóság az egyéniesítés követelményének megfelelően törvényi

keretek között eltérhet az általános normától, meghatározott feltételek esetén, sajátos intézkedéseket tehet.⁴⁹⁶ Ez persze csak bizonyos fizetési feltételekre vonatkozhat, és technikai kedvezményeket (részlet fizetés, elengedés, átütemezés) jelenthet. A hatóság gesztusaival azt a célt érheti el, hogy az ügyfél felismerheti azt, hogy a jogszabályok nem ellene vannak. Így oldódhat az adójog cogenciája, és az ügyfél úgy érezheti, fontos a hatóság számára és figyelnek személyes problémáira. Ennek az alapelvnek marketing üzenete van, kiterjedt alkalmazása, feloldja az adóigazgatás "üzemszerű" működését és közelebb viheti az adózókat az apparátus munkájához. Ez az alapelv azt az érzést erősítheti, hogy a közsféra végső soron a polgárért van, és alapvetően szolgáltatás jellegű.

B/ Az adózó tájékoztatáshoz való joga

Ez az elv különösen alkalmas lenne arra, hogy megvalósulását a marketing eszközei közvetlenül segítsék. Tartalma jogilag nem jelent mást, mint azt, hogy az adóhatóságnak nemcsak joga, de kötelessége is, az adózók és (más személyek) tájékoztatása.

"Az adóhatóság folyamatos kapcsolattartás során, az adózónak megadja a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást, az adófizetés az adóbevallás rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti."⁴⁹⁷

A szakértők szerint a tájékoztatási kötelezettségnek két kritikus pontja - terjedelme és módja - figyelhető meg. Az ügyfél szempontjából ugyanis a törvény megtartásának követelménye nem mindig egyértelmű.

⁴⁹⁶ Adóigazgatási eljárásról szóló törvény, 1991. évi. XCI. 19. §. (6) bek.

⁴⁹⁷ Földes Gábor (szerkesztette): Adójog. I. Osiris Bp. 2001.

Általános megközelítésben a fő cél az, hogy minden adófizető megfizesse a jövedelmének megfelelő, törvény által meghatározott adót. Ezt azonban jelentősen módosítják az adófizetőt megillető adó és adóalapot csökkentő tételek (adókedvezmények, amortizáció stb.) tehát az úgynevezett legális adókikerülés eszközei. Vítás, hogy a tájékoztatás ezeknek a részletes ismertetésére is kiterjedjen-e. Ha az ügyfél a tájékoztatás hiányában nem él a számára egyébként lehetséges kedvezményekkel, akkor valójában, "túlfizet" hátrányos helyzetbe kerül, vagyoni kárt szenved. Ebben az esetben elméletileg joghátrányát akár perelheti is. A tájékoztatásnak tehát teljes körűnek kell lennie. Ez viszont teljesíthetetlen követelmény, figyelembe véve az adózók, valamint az adóhatósági dolgozók számát és felkészültségét.

Talán az eddigiekből is kitűnik, milyen fontos lenne a tájékoztatás módját és módszereit pontosan meghatározni. A jogalkotók célja nyilvánvalóan nem az volt, hogy az APEH mint adótanácsadó iroda működjön.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az APEH az adózó formai-technikai kötelezettségeire hívja fel a figyelmet, amely önmagában is ellentétes a jogszabály kiterjesztő értelmezésével. Ahogy Tóth János fogalmazott:

"A megfelelő tájékoztatás elmaradását az Adóigazgatási eljárásról szóló törvény közvetlenül nem szankcionálja. Méltánytalan azonban, ha az adózói jogok gyakorlásával és köteleességek teljesítésével összefüggő tájékoztatás hiányosságai miatt az adózót joghátránnyal sújtják."⁴⁹⁸ "Sőt - fűzi hozzá - a jelenlegi gyakorlat azonban az adózót nem mentesíti következetesen a hiányos vagy téves tájékoztatás következményei alól."⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Földes Gábor (szerkesztette): Pénzügyi jog. I. KJK Bp. 1997. 153. old.

⁴⁹⁹ U.o.

Egyetlen új elemnek a Ruling magyarországi megjelenése tűnik. A feltételes adómegállapítás törvényi szabályát az adózás módjáról szóló 1990. évi XCI törvény szövegét 80/A §-al kiegészítő 1995. évi CX törvény tartalmazza. Ez az egyetlen lehetőség, hogy az ügyfél a jogügylet előtt hivatalosan is jogi kötelezettséget keletkeztető előzetes APEH állásfoglalást kezdeményezzen.⁵⁰⁰

Ami az alapelv marketing tartalmát illeti, véleményem szerint szoros rokonságot mutat azzal a marketing alapszabállyal, ami így szól: "Ismerd meg a célpiacot, és keresd meg az ott támasztott igények kielégítésének módját."⁵⁰¹ Ez a gondolat jogi megközelítésben felhívja a figyelmet a struktúrált adóigazgatás szükségességére, ami az egyéniesítés követelményeként fogalmazható meg. E jogi alapelv mögött valójában egy folyamatos kapcsolat kialakításának igénye fogalmazódik meg egy perszonális rendszerben. Fontos felismerése volt a fejlett államok adóigazgatásának, hogy alapvető stratégiaként megkísérelték az adófizetőket kezelhető csoportokba – szegmensekbe – osztani. Ez abból a felismerésből fakadt, hogy az adófizetők érdekei és helyzete nem egységes és létezhet olyan adózási csoport, amely képes összeköttetéseit felhasználva befolyásolni más adófizetői csoportokat. Nagy szegmentációkat hoztak létre Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon. Sok esetben a nagyvállalatok lettek az elsődleges célpontok és elkülönítetten velük foglalkozott az apparátus nagy része. Írországban és Magyarországon az társasági adóbevételek nagy részét szintén ezek a nagyvállalatok fizetik be. Az elkülönített kezelést megkönnyíti, hogy a nagyvállalatok működési rendszere vállalati kultúrája hasonló elemekből épül fel és adózási megoldásaik – transzferárak, leányvállalatok felhasználása – is hasonló. Egy másik adózói csoportot képviselnek a kisvállalkozók, akik meglehetősen azonos problémákkal küzdenek. A pakisztáni, indonéziai, indiai és kínai összehasonlító

⁵⁰⁰ Földes Gábor: Ruling Magyarországon. Adó, 1996/4. 18. old.

⁵⁰¹ Philip Kotler: Marketing és menedzsment. Műszaki Könyvkiadó, 1991. Budapest. 43. old.

elemzések azt mutatták, hogy a kisvállalkozások között sok hasonlóság figyelhető meg (készpénzforgalom magas aránya, bejelentés nélküli működés, szerződés nélküli foglalkoztatás, csempészség). Ezeknek a problémáknak a kezelésére az adóhatóságoknak stratégiát kell kidolgoznia.

Ha mindezekhez hozzátesszük a többi alapelvet is (méltányos eljárás, jóhiszemű joggyakorlás stb.) azt látjuk, hogy mindegyik feltételezi a folyamatos kapcsolattartást. Az adóhatóság célpiaca működési területe az adózók, a vállalatok és magánszemélyek köre. A tájékoztatás nem jelenthet egyirányú információ áramlást. A hatóság elemi érdeke, a társadalmi folyamatok felismerése, feltérképezése. Az is nyilvánvaló, hogy a fogyasztói igények is megjelennek ebben a "monitoring" rendszerben.

Ami a tájékoztatás gyakorlati megvalósításának marketing vonzatát illeti, itt szinte korlátlanok a lehetőségek. A világ legtöbb adóhivatala Latin-Amerikától Ázsiáig felismerte az információ bázis szerepét. A polgár csak azokat a szabályokat követheti, amiket ismer, tehát amivel megismertetik. A média kihasználásának lehetőségeit kolumbiai, chilei és francia kutatók vizsgálták. Ahogy Sepulveda fogalmazott: „A szabályok szétszórása mögött megmutatkozó cél, hogy az adózók ne kövessenek el az ismeretek hiányában hibákat. Másrészt a nyilvánosság, és a média szerepe lehet az is, hogy tudassa az emberekkel az adócsalás rossz üzlet.”⁵⁰² Nem szabad elfelejteni azt, amit már korábban megfogalmaztunk, hogy az állam alapvetően szolgáltató, ahogy ezt B. E. Lewis is leszögezte.⁵⁰³ Tevékenységét a közösség érdekében végzi, és a klasszikus hatósági szerepköre egyre csökken. Lassan nem csak de jure, hanem de facto is megvalósul az államigazgatási jogviszonyban a felek "egyenlőbb" jogi helyzete.

⁵⁰² Sepulveda; l.m.

⁵⁰³ Lewis B. R.: Customer care in service organisations Management Decision, 1991., 6. sz. 31-94. old.

Összegzésként megállapítható, hogy jelenleg nem a marketing azonnali, formális használatára, alkalmazására van szükség, hanem az adaptálás jogi, tárgyi és személyi feltételének megteremtésére a közigazgatás egészében. Ehhez a munkához pedig interdiszciplináris megközelítés, nyitottság, döntéshozói szándék és anyagi ráfordítások szükségesek valamint az adózással kapcsolatos társadalmi-jogalkotói nézetek és gyakorlat radikális megváltoztatása.

IV.3. A korrupció néhány megjelenési formája és hatása az adóigazgatásra

A korrupció eltérő mértékben és formában ugyan, de negatív kísérőjelenséggént jelen van minden társadalom és gazdaság életében. Ahogy a Transparency International 1991-es durbani 9. konferenciáján megállapították: "A korrupció a XX. század örökségét gyengítő jelenség." A nemzetközi összefogás eredményeként megszületett néhány korrupció ellenes egyezmény. Azonban az 1994-es OECD ajánlás valamint, Európa Tanácsi ajánlás, illetve az ENSZ korrupciós ellenes egyezménye csak támpontot adhat e probléma kezelésére. Egyes államok, mint Írország, Brazília korrupció ellenes törvényeket alkottak.

A korrupció a társadalom és gazdaság bármely részletét képes megfertőzni, legnagyobb veszélyt azonban a közigazgatás befolyásolása az állami adóigazgatási szervekbe való beépülése jelentheti. Az adójogi jogkövetés szempontjából fontos, hogy az adójogi normák elfogadása és végrehajtása korrupció mentesen történjen. Csak ekkor válik lehetővé a polgárok és vállalkozók számára az adóztató közhatalommal való azonosulás. A korrupció érzékelése az adózó számára azt jelenti, hogy nem érvényesül a horizontális és vertikális egyenlőség és igazságosság az adózásban. Erre az adófizetők adókikerülési magatartásokkal reagálnak. A korrupció egy elméletileg jól felépített adórendszer működését is

képes lerontani, mivel az adózókat kiszolgáltatottá teszi a korrupció működésének.

Az adóigazgatással kapcsolatban a korrupció két típusát különböztetjük meg. Az egyik az ún. bürokratikus korrupció, amelyben az adóhivatal dolgozói személyi körülményektől indítva közreműködnek az adócsalás megvalósításában. Ez ellen béremeléssel, hatékony belső ellenőrzéssel, kiszámítható életpálya biztosításával lehet fellépni. Az adóhivatalnokok korrupciós döntéseit alapvetően befolyásolja a vesztegetési összeg és az esetleges büntetés aránya, amihez hozzá kell tenniük a kieső munkabért is. A korrupciós előnynek nyilvánvalóan nagyobbnak kell lennie, mint a bekövetkező anyagi és erkölcsi hátrányoknak. Van tehát egy érzékelhető „fenyegetési pont” ami Becker, Bowles, Feige számításai szerint egzaktul meghatározható. A megfelelő bérezés a korrupciót ugyan nem szüntetheti meg, de ezt a fenyegetési pontot megemelheti és ezáltal a korrupciók számát csökkentheti. Hozzá kell tenni, hogy a magas adóterhelés ösztönzőleg hat a korrupcióra, hiszen növeli az általa megszerezhető előnyöket.

A másik megjelenési forma a politikai gyökerű korrupció, amelyben politikai segítséggel az adózók egy köre kijátszhatja a közterhek befizetését és irányíthatja az üzleti szerencsét és a korrupció segítségével üzleti előnyöket realizálhat. Ennek nyugat-európai megjelenési formáit Bowles határozta meg. Ezek jelentős mértékben megegyeznek a magyar korrupciós technikákkal.⁵⁰⁴ A magyar olaj és általános forgalmi adó csalások jelentős részében feltételezhetően ilyen közreműködés segített. Ez a korrupció fajta ellehetetleníti az adóhatóság működését és hiteltelenné teszi annak munkáját. Ha a politikusok képesek hatást gyakorolni a köztisztviselőkre, az a teljes államapparátus elfogadottságát aláássa. Ennek legszélsőségesebb fajtája, amelyben a politikai korrupció

⁵⁰⁴ Bowles, R; 1998 Minimising Corruption in Tax Affairs Further Key... Editor: Sandford Fiscal Publications pp. 71.

már a törvénykezés szakaszában megjelenik. Ezzel a módszerrel az adókikerülés lehetőségeit is kiszélesíthetik, jogi kiskapukat nyithatnak. Itt akkor beszélhetünk korrupcióról, ha a politikusok személyes előnyök érdekében lobbiznak és tudatosan joghézagokat alkotnak.

A magyar adóigazgatás rendszerében megjelenő korrupció számtalan formában vizsgálható. Egyfelől, mint az adójogi normákhoz közvetlenül kapcsolódó "belső" jelenséget, amelyen belül a méltányossággal és az egyéni elbírálással kapcsolatos negatívumokról szólnék. Másfelől azt vizsgálnám, hogy a korrupciónak, mint "külső" társadalmi jelenségnek milyen hatása lehet az adóalanyok jogkövetési hajlandóságára, valamint hogyan hat ez a költségvetés egyensúlyára.

A magyar adójogi normákat elemezve megállapítható, hogy az 1990. CXI. tv. néhány szakasza kiemelt érzékenységet mutat e jelenséggel kapcsolatban. Az 1991. január 1-től működő rendszerben, a diszkréció alkalmazására nyílt jogi lehetőség. Ebben a jogi helyzetben a hatóság egyedi aktusaival az adózó a törvényben előírt kötelezettsége alól mentesülhet, vagy annál kedvezőbb helyzetbe kerülhet. Ilyen lehetőség a méltányosság, amely az atipikus esetekben alkalmazott kivételes szabály. Ezt a lehetőséget az Adóigazgatás rendjéről szóló törvény 1 szakaszának (2) bekezdése biztosítja, az e törvényben meghatározott feltételek mellett. Az adóhatóság tehát enyhítheti az általánosan meghatározott adózási kötelezettségeket. A természetes személyekre vonatkozóan a tv. 82. § (1) bekezdése, míg a vállalkozások számára a 82. § (3) bekezdése határozza meg az alkalmazhatóság feltételeit. Magánszemélyeknél az adóhatóság az adózót terhelő adó-, bírság-, vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózónak vagy együtt élő közeli hozzátartozójának megélhetését súlyosan veszélyeztet. A gazdálkodó szervezeteknél az adóhatóság akkor enyhítheti az adózó kötelezettségeit, ha azok teljesítése a gazdasági tevékenységet

ellehetetlenítené. A szabályozás hibái és a negatív befolyásolás lehetőségei abban rejlenek, hogy a jogalkotó a gazdasági szükséghelyzet fogalmát, tartalmi elemeit nem definiálta pontosan és teljes körűen, és ezzel utat nyitott az egyéni elbírálás szélsőségeinek. Ezen nem változtatott, hogy 1999. január 1-től a megyei igazgatóságok önálló szervezeti egységként "fizetési kedvezmények" (fő) osztályát hozták létre, az egységesebb joggyakorlat kialakítása érdekében. Az adóhivatal vezetői érzékelve e szabályozási területtel kapcsolatos problémákat, megkísérelték a döntési folyamat elemeit objektivizálni. Az Art 1995. január 1-ig az önkormányzatok szociálpolitikai részlegeire bízta az adózók valós életfeltételeit feltáró környezettanulmány elkészítését. A Pénzügyminisztérium 1997. május 20-án az eljárást ért számos kritika miatt állásfoglalást adott ki a környezettanulmányok elkészítéséről úgy, hogy azt az adóhatóságok feladatává tette. Ennek színvonaláról hamar képet alkothatunk, ha figyelembe vesszük, hogy megyénként néhány tucat dolgozónak több ezer vizsgálatot kellett elvégeznie. Érdemi munkát így nem végezhetek és ez a formális megközelítés megteremtette a korrupció egyik feltételét.

A vállalkozások gazdasági helyzetének megítélésénél még összetettebb a helyzet, hiszen itt a cash-flow áramlásától a tőketartalékokon keresztül a piaci lehetőségek megítéléséig egy nagy szakmai igényű helyzetértékelésre lenne szükség, amelynek tárgyi és személyi feltételei az APEH-nél nem adóttak. Néhány országban tekintettel ezekre a nehézségekre, külön adó-büntetőtörvényt alkottak, - Brazíliában⁵⁰⁵, Svédországban - amely ezt a kérdést szabályozta, más országokban ezt a tevékenységet meglepő módon privatizálták, Chilében, Kolumbiában, Peruban.⁵⁰⁶ Az Egyesült Államokban, a méltányosság jogintézményét, illetve bármiféle szubjektív szempontú adóteher csökkentést az adójogban nem ismerik, mert úgy vélik az adóztatás stabilitását az adózói

⁵⁰⁵ Amoró, P. R.; 1995 Brazil gets tough on tax crime. *International Tax Review* pp 45-46.

⁵⁰⁶ Gupta, A.; 1998 Incentives and Institutional Reform ... Oxford pp. 260

fegyelmet jelentősen ronthatja, az a tapasztalat, hogy lehetséges az adókötelezettségek alóli mentesség "kijárása".

A méltányosság számadatait és folyamatait tekintve kitűnik, hogy a méltányossági kérelmek száma az 1992-ben 18300-ról 1998-ra 43418-ra növekedett.⁵⁰⁷ A kérelmek elbírálásánál a pozitív döntések következtében a vitatott adóbevételek 23-40 % törölték, amely éves szinten is több milliárdos kiesést jelentett. A téma felderítettségét kutatva csak bizonytalan támpontot jelenthet néhány gazdasági és gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmény adatainak alakulása.

Hivatali visszaélés miatt 1993-ban 118, 1997-ben 266 és 1999 első felében 154 esetben indítottak eljárást.

Befolyással üzérkedés miatt 1993-ban 54, 1997-ben 215, 1999 első felében 29 eljárás indult.

Vesztegetés miatt 1993-ban 410, 1997-ben 650, 1999 első felében 327 ügyben indult eljárás.⁵⁰⁸

Ezekből az adatokból az adóhivatalra vonatkozó korrupciós következtetéseket levonni nem lehet, mivel ezeket elkülönítetten a statisztika nem tartja nyilván. Hozzátenném, hogy a méltányosság alkalmazása nem a legalizált korrupciót jelenti, de annak látens jellege és az adatok elkülönített kezelése miatt, a ténylegesen korrupt határozatok arányát nem tudjuk meghatározni.

A méltányossághoz hasonlóan működik, és hasonlóan ítéltethetjük meg az adóigazgatásban érvényesülő szankciórendszerhez kapcsolódó kedvezmények rendszerét. Ilyen az adópótlék és adóbírság mérséklésének és elengedésnek lehetősége. Ezek a jogi lehetőségek kifogásolhatók, bár az általuk

⁵⁰⁷ 10 adóév APEH Bp. 1997.

⁵⁰⁸ Bence J.: A feketegazdaság elleni fellépés eredményei. Statisztikai Szemle, 1999/12.

okozott kár és bevételkiesés meg sem közelíti a klasszikus vám-, és jövedéki csalásból származó hátrányokat.

Sokkal nehezebben kezelhető, és fiskális szempontból is jelentősebb terület az ÁFA-visszaigénylésekkel kapcsolatos korrupció, amely az 1992. LXXXIV. tv. 48. § (1) bekezdéséhez kapcsolódik.

A cselekmény működési mechanizmusa jól körülhatárolható. A rosszhiszemű adófizető jogosulatlanul igényel vissza forgalmi adót, hivatkozva az általa realizált jogügyletre, amely lehet részben valós, vagy teljesen fiktív és annak következtében látszólagos adó-visszaigénylési lehetősége keletkezett. A jogügylet valóságtartalmának megítélése hosszadalmas és összetett elemzést igényel, ezért azok nagy száma miatt az ellenőrzés gyakran formálissá válik, az adóhatóság együttműködő adózójának csak a szokásos ügymenetet kell alkalmaznia, és az adót azonnal visszautalhatja tényleges vizsgálat nélkül. Az adóellenőrzés egy közismerten időigényes és kényelmetlen folyamat, ennek szigorúsága és hatékonysága elrettentheti az adózókat. "Az adóellenőrök gyakran nem olyan képzettek, ahogy azt a bonyolult vizsgálati eljárások megkövetelték. A nem megfelelő szakértelem, az információ hiánnyal ötvözve csökkenti az adóellenőrzés hatékonyságát" fogalmazott egy indonéz adószakértő az 1992 adóreform tapasztalatairól. Indonéziában⁵⁰⁹ mindössze 800 ellenőr vizsgált 4 millió adófizetőt és az ellenőrzés szinte az ÁFA visszaigénylésre korlátozódott.

A magyar adóhivatal 1996-ban⁵¹⁰ 533267.7 millió, míg 1997-ben már 618103.2 millió Ft visszaigénylést teljesített. Az összes visszautalásnak a 80 %-a általános forgalmi adó volt, és ez a 2000. évben sem történt lényeges elmozdulás. A visszautalások nagy száma eleve lehetetlenné tette az alapos ellenőrzést. Segítette a

⁵⁰⁹ Heij, I.m. pp. 15.

⁵¹⁰ APEH Bulletin 1997. Bp. 1998. 14-15. o.

jogellenes magatartást, hogy az APEH a visszautalások vizsgálatánál különböző szempontok alapján meghatározott belső vizsgálati rendet alakított ki. A 90-es évek elején alkalmazták az alkalmoszerű bizonyos hónapokra kiterjedő vizsgálati módszert is. A vállalkozók megérezték a kockázat alacsony fokát és az ÁFA-csalásnak nevezett bűncselekmény igen gyakorivá vált. A helyzetet rontotta, hogy a vállalkozások elindításához kapcsolódó bejelentkezési rendszer lehetővé tette a fiktív cégek működését. Hozzátenném, hogy a fantom cégek működése világjelenség, amelyet csak visszaszorítani lehet, de megszüntetni nem. A bejelentkezés feltételeinek szigorítása nem változtatott azon a gyakorlaton, hogy cégek alakultak a körbeszámlázásra anélkül, hogy tényleges gazdasági tevékenységet végeztek volna. A beérkezett visszaigényléseknek a Pénzügyminisztérium utasításai alapján 15 %-át ellenőrizték, de csak utólagosan. Itt azonban a nagyobb visszautalások előzetes és elmaradhatatlan ellenőrzése jelenthetett volna megoldást.

Az eddig vizsgált területre vonatkozóan tehát megállapíthatjuk, hogy kisebb és könnyen keresztülvihető jogszabályi változtatások, a korrupció lehetőségét leszűkíthetnék és az együttműködő adóigazgatási dolgozók belső és következetes ellenőrzésével jelentősen előreléphetnének a korrupció elleni harcban.

Másodikként az vizsgálható, hogy a korrupció létezése az adóigazgatásban miként hat az adózási fegyelemre és a jogkövetési hajlandóságra. A külföldi szakirodalom - főképpen a fejlődő országok tudósai - széles körűen vizsgálták ezt a hatásmechanizmust. Az indiai Jain professzor munkájában⁵¹¹ megfogalmazta: "Szoros összefonódás tapasztalható az adócsalás, a piszkos pénz és a korrupció jelenségei között." Az 1990-es évek elején Indiában adóreformot hajtottak végre nagyrészt a korrupció

⁵¹¹ Jain, K; I.m. pp. 18.

magas aránya miatt. Ennek előzményeit vizsgálva Jain rámutatott arra, hogy a korábbi adónövelő kormányzati intézkedések és a korrupció között szignifikáns összefüggés tapasztalható. Ambirajan professzor megfogalmazta:⁵¹² "Az adóreformok során a kormányzati korrupció tudatosan alakította a "gazdasági szerencsét". A gazdaság és társadalom tagjai képesek a lobbyszereseken keresztül gazdasági-adózási előnyöket szerezni. Míg a kieső bevételek miatt a növekvő adóterhek és adminisztrációs költségek beépülnek az átlagos adózó költségeibe. Ezek pedig beépülnek a termelés költségeibe és növelik az úgynevezett jogkövetési költségeket. Az adórendszernek reflektálnia kell ezekre a folyamatokra. Ha elismeri az ilyen költségek létezését, tehát ezek az adókból leírhatók - akkor ezeket az állam, tehát a közösség finanszírozza és ezért adónövelésre lesz szükség. Ha nem ismeri el ezeket, akkor magas az adócsalások száma, tehát szintén csökkennek az adóbevételek, amelyek kiesését a fiscus fedezi, tehát adóemelés következhet. Belátható, hogy a korrupció közvetlenül növeli a költségvetés terheit. Erre a jogkövetési költségvizsgálatra hívja fel a figyelmet Talib singapore-i professzor.⁵¹³

Az eddigiekből is kitűnhet, hogy az adóigazgatásnak az adózási rendszer hatékony működtetésében kulcsszerepe van. Heiy ezt úgy fogalmazta meg: "Az adóbevételek fokozódása a két fontos tényező függvénye az adóigazgatásé és az adófizetőé tehát, hogy az adófizetők milyen mértékben teljesítik adókötelezettségüket. A nem megfelelő hatékonyságú adóigazgatás kulcsszerepet tölt be az adóbevételek alakulásában." A jól működő adóigazgatás az adók emelése nélkül a korrupció leküzdése és a jogszabályok hibái ellenére is fokozhatja a bevételeket. Ezért fontos a szervezeten belüli korrupció megszüntetése. Sarwano indonéziai volt pénzügyminiszter felsorolta azt a 4 tényezőt, amely korrupcióhoz vezethet; alacsony fizetés, elégtelen belső ellenőrzés, társadalmi érdektelenség és a jogrendszer hibái. Az angol adóigazgatásban

⁵¹² Ambirajan, S; 1996 Erradicating Corruption Economic Times

⁵¹³ Talib, A, A; 1996 I.m. pp. 420.

megjelenő korrupciót vizsgálva Bowles kimutatta, hogy annak egyik oka valószínűleg az alacsony bérekben kereshető. Az adóhivatalnokok összesített jövedelme az adóbevételek elenyésző részét képezi. 1995-ben ennek aránya 1,3 %-a volt az összbevételeknek. Ebből szerintem az következik, hogy a dolgozók anyagi megbecsülésének javítása javítaná az adóhatóság munkáját és csökkentené a korrupciót. A jelenlegi alacsony elvárásokhoz a korrupció alacsony kockázata társul.

A magyar adóigazgatásban is megfigyelhető az említett négy tényező érvényesülése. A legfontosabb a megfelelő bérezés. Itt azonban nem tekinthetünk el a költségvetési kiadási oldal lehetőségeiről. A megfelelő juttatásokat a magánszféra lehetőségei határozzák meg, azzal kell versenyképesnek lennie, nem a közalkalmazotti bérekkel. A megfelelő javadalmak nem csak a közvetlen "eseti" korrupciót szüntethetik meg, de megakadályozzák a képzett munkaerő elvándorlást. Meg kell azonban jegyezni, hogy versenyképes bérek teljesítésére a magyar költségvetésben a közeljövőben nem lesz fedezet.

Az előbb elmondottakhoz hasonlóan fontos és korrupciós faktorként említhető, az adóigazgatás politikai támogatásának kérdése. A legfelkészültebb és tárgyi feltételekkel megfelelően ellátott adóhivatalok sem képesek elvégezni a munkájukat, ha nem kapnak politikai támogatást. A hivatal hatékonyságát radikálisan lecsökkenti, ha nem teszik lehetővé az összes adócsalás kivizsgálása, és nincs valós politikai szándék ezek felderítésére, és bizonyos társadalmi csoportok megadóztatására. A Bence-Baláska szerzőpáros mutatott rá arra, hogy a társadalom számára nyilvánvalóvá váló politikai érdektelenség a korrupcióval kapcsolatban visszaveti a jogkövetést egy a vám- és pénzügyőrségen belüli korrupciót vizsgáló tanulmány bebizonyította a korrupció és a bűnözés kapcsolatát.

A politikai, jogalkotói szinten érvényesülő befolyásolásnak a határáról beszélnek Agapitos és Mavraganis adószakértők:⁵¹⁴ "Az igazságosság alapelvét aláássák a növekvő számú mentességekkel, melyeket az állam egyes társadalmi csoportoknak ajánl fel, és ez azt jelenti, hogy bizonyos társadalmi csoportok kevesebb adót fizetnek, mint az azonos körülmények között lévő adófizetők, mivel nekik adózási privilégiumot sikerült szerezniük az államtól." Az ilyen, az adózás igazságosságát és egyenlőségét sértő politikai döntésként megjelenő kedvezményekre, magyarországi példák is említhetők. Említhetjük a média cégek ÁFA fizetési kedvezményeit, vagy a tételes átalányadózás néhány formáját. Megfogalmazható, hogy mind az adójogszabályok generális rendszerében, mind a részletes megoldásaiban kerülni kell az egyéni megítélés lehetőségét és a kedvezmények beépítését. Slemrod 1991-ben megjelent munkájában⁵¹⁵ éppen ezért fogalmazta meg azt: "A korrupció elkerülése érdekében a szigorú törvényi szabályokra kell támaszkodni a "diszkréció" helyett. Az adóigazgatás diszkrecionális jogát korlátozni vagy megszüntetni kellene."

Hozzátehető, hogy az "egyéni elbírálás" elve szerint az adót az adófizető gazdasági-jövedelmi viszonyaihoz kell igazítani, és nem a szubjektív feltételeihez, hiszen az adózás a tulajdonhoz kapcsolódik.⁵¹⁶ Ez a politikai társadalmi hozzáállás nem segíti az adóhivatalok munkáját, hiszen érinthetetlenek csoportjait hozza létre. Ez pedig beépül a hatóság hivatali szubkultúrájába és ennek következtében a másokkal szembeni hatékonysága is csökken. Ez a gyakorlat a polgár számára is olyan üzenetet közvetít, hogy a közterhek viselése igazságtalan és egyenetlen és ez nem ösztönzi az adókötelezettsége teljesítésére. Hasseldine éppen ezért fogalmazta meg⁵¹⁷: "A pszichológusok azt állítják, hogy az adózási magatartás

⁵¹⁴ Agapitos and Mavraganis: 1995 l.m. pp. 12.

⁵¹⁵ Slemrod; 1991 l.m.

⁵¹⁶ Földes G.: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996/1. 64.o.

⁵¹⁷ Hasseldine, J; 1999 Tax Evasion, Compliance Costs Zabreb, július 3.

illetve érzékenység szintje a kormányzati politika működésének eredménye."

Végezetül a magyar adóigazgatási korrupciónak arra a jellegzetességére hívnám fel a figyelmet, hogy a fejlődő országok tapasztalataihoz hasonlóan, Magyarországon a korrupció fő csereértéke és mozgatórugója csak közvetve a pénz. A politikai és személyes kapcsolatok - kijárás - lehetőségei legalább akkora értéket képviselnek és lehetőséggel bírnak, mint az anyagiak. Ennek a jelenségnek a pontos feltárása azonban már nem a pénzügyi jog feladata. Megalapozottnak tűnik Heij, Bird, Davies véleménye, hogy az adóigazgatáson belül központi kérdésnek számít a korrupció, az adóigazgatás, mint a társadalom része magán viseli az ország jellemző sajátosságait. Ahogy Bird fogalmaz: ha az ország a korrupció melegágya, akkor épp úgy, mint mások, az adóigazgatás dolgozói sem lesznek megvesztegethetetlenek és nevetséges is lenne, ha annak tettetnék magukat. Jain professzor az idei korrupciót vizsgálva megállapította, hogy az adócsalás és a korrupció szorosan összefügg és ezen a folyamatos adóreformok sem javítottak.

V. Összegző gondolatok

Dolgozatom zárásaként a bemutatott és megfogalmazott számos hazai és külföldi jogkövetésre vonatkozó gondolatmenet közül úgy érzem, fontossága miatt ki kell emelnem néhányat. E legfontosabb gondolatok minden adórendszer, de különösen a magyarhoz hasonló átmeneti gazdaságok és társadalmak számára, célként és cselekvési vázlatként meghatározhatják a közigazgatási attitűd váltás leglényegesebb elemeit.

A/ Elsőként a szerény, átlátható és tisztességes állami működés fontossága emelhető ki. A nemzetközi kutatások visszaigazolták, hogy a polgár számára semmi sem lehet rosszabb hatással a jogkövetési hajlandóságra, mint a korrupt, következtelen, pazarló és cinikus közpénzkezelés. Az emberek és a vállalkozások ismerik és felismerik a közszolgáltatások értékét. Alapvető igényük, hogy a saját elvonásaikkal szemben megfelelő ellenszolgáltatást érzékeljenek. Érezniük kell, hogy nem feleslegesen mondanak le vásárlóerejük, vagyonuk egy jelentős hányadáról. E reális cserekapcsolat előfeltétele a közérdek meghatározása, ha úgy tetszik az állami feladatok - ha nem is taxatív – meghatározása. A politika és a társadalom elemi érdeke, hogy meghatározzák azt, hogy mire terjedjen ki a közszolgáltatások köre és meghatározzák a szolgáltatások minimumát. A politikai közbeszédnek és a parlamenti viták nagy részének erről kellene szólnia. Ehhez szervesen hozzátartozik a nagy államháztartási alrendszerek – pénzügyi alapok – reformja. A társadalombiztosítási alrendszerek átalakítása azonnali és megkerülhetetlen kényszer, hiszen alapvetően meghatározza a közbeveteli elvonások keretfeltételeit. Tarthatatlan gyakorlat, és egy szegény államban megengedhetetlen, hogy a közpénzek ellenőrzés nélkül kerüljenek elköltésre pazarlóan ott, ahol a közintézmények forráshiánnyal, a polgárok pedig jövedelem deficittel küszködnek. A közpénzek kezelésében vissza kell állítani az egyéni - felelősségi utalványozó – rendszerét.

B/ Meg kell valósítani az igazságosabb adóteher allokációt, mind horizontális, mind vertikális viszonylatban. Óvatos lépésekkel meg kell találni az optimális adómix és adóterhelés egyensúlyi helyzetét. Megengedhetetlen a társadalmi rétegek közötti óriási adóviselési, adófizetési különbség. Elfogadhatatlan, hogy létezhetnek csak támogatott és jobbra csak adóztatott társadalmi csoportok, rétegek. Az alkalmazottak adóterheit a vállalkozások rovására javítani kell és meg kell teremteni számukra a reális költségleírás lehetőségeit. Különösen rossz hatású a társadalom jogkövetésére az, hogy mind a közvetett, mind a jövedelemadók külön-külön és együttesen is jelentős terheket jelentenek. Az adófajták hatásait vizsgálni kell és harmonizálni, az adósávokat pedig az inflációt követően valorizálni, hiszen ennek elmaradása valójában adóemelést jelent. Reális létminimum határokat kell megállapítani és mentesíteni az adózás alól. Ki kell mondani, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva és ennek megfelelően kell cselekedni és a jogi struktúrát kialakítani. Minden adóigazgatásnak tudomásul kell vennie, hogy az egyének és vállalkozások szeretik maguk eldönteni pénzük sorsát, ezért tehát növelni kell az ottmaradó hányadot. A redisztribúció szintjének mérése azonban önmagában nem ad hű képet az adóterhelés változásáról. Szakítani kell azzal a gyakorlattal, hogy az adó és szociálpolitika elemeit összekeverik. Egy normális társadalom hatékonyan működő adórendszere képes lehet olyan adóátcsoportosításra, amely megteremti a szociálpolitika forrásait. Ne felejtjük el, hogy az állam a szociálpolitikában gyakran kényszerül olyan feladatok kezelésére, amelyek nem lennének ha az adózóknál a kisebb adóterhelés miatt több jövedelem maradna. A kötelező kényszerszolidaritásból el kell mozdulni az öngondoskodás felé, ennek viszont az egyéni bevételek növelése a feltétel.

C/ A harmadik pillére a jogkövetés fejlesztésének, a korrupció mentes hatékony és felkészült adóapparátus. Az

adóigazgatásba történő beruházás annak működtetése – a külföldi példák szerint – kétségkívül jó befektetése a közpénzeknek. Az adózás nemcsak pénzszolgáltatás, de valójában információ áramlás. Ennek a technikai, jogi, személyi feltételei könnyen meghatározhatók és a legkönnyebben átalakíthatók. A jól működő adóhivatal a demokratikus állam működésének nem korlátja, hanem szükséges alapja. Ez összehangolt naprakész információbázist igényel, ami a tényleges pénzmozgásokat követni tudja. Ennek másik feltétele a vagyonnövekedés követhetősége. A legjobban informált adóhatóság sem képes működni viszonyítási bázis nélkül. Az adóigazgatás személyi felkészültsége a hatékonyság igazi korlátját jelentheti, de ez az adóigazgatás legkönnyebben megváltoztatható területe.

D/ Nagyobb és valóságos figyelmet kell fordítani az adózás alkotmányos és jogi feltételrendszereinek. Az alkotmány ma elfogadhatatlanul szűkszavú e téren. Ne feledjük el az adózás a legérzékenyebb és folyamatos korlátozás a polgárok és a vállalatok életében. Ezért úgy is kell ezt a területet kezelni. Elodázhatatlan az államháztartási és az adótörvények reformértékű átalakítása. Az adójogalkotásnak nem követnie, hanem meg kell előznie és olykor irányítania kell a társadalmi változásokat. Lényegesen nagyobb figyelmet kell fordítani az adózói jogoknak, amelyek jelenleg hiányosak, pontatlanul megfogalmazottak, és embrionális állapotúak. Az adózási jogviszony nem jelentheti az egyén alávetett kiszolgáltatott helyzetét. Ezért megkerülhetetlen egy adózói jogi biztos (hivatal) megteremtése, ami nem jelenti feltétlenül az ombudsmanok számának növekedését. Ez a funkció ellátható akár kormánybiztosi hatáskörben is. Az adózás a legfontosabb és legfájdalmasabb kötelezettségünk, ami a társadalom nagy részét érinti, ezért legalább olyan fontos, mint az adat, kisebbségvédelem, vagy az oktatás.

E/ Végezetül arra hívnám fel a figyelmet, hogy óriási hiánya és alig vizsgált terrénuma a magyar állami és jogi, tudományos

struktúrának az adójogi jogkövetés. A valós folyamatokat és motivációkat a magyar adózók esetében is fel kell tárni egy átfogó kutatási program keretében. Ennek hiányában az adózás és a jogkövetés tényleges irányítása és átalakítása, valamint hatékony működtetése csak illúzió. Az állam és a tudomány közönye az adózással szemben olyan hiba, aminek a pontos negatív következményei viszonylag könnyen meghatározhatók, de amelyeket csak nagyon nehezen és hosszú távon lehet kijavítani.

Jegyzetek

Agapitos and Mavraganis; 1995 Tax Evasion: The Case of Greece
Bulletin of IBFD XII.

Ágoston Péter: A jogismerés kötelessége. Jogászegyleti értekezések
VI. Bp. 1913.

Alf Ross: 1958. On Law and Justice Berkeley Los-Angeles.

Allingham and Sandmo; 1972 Tax Evasion: A Theoretical Analysis
Journal of Public Economics

Alm and McClelland and Schultze; 1989 Why do People Pay Taxes
Law and Society

Alm, Jackson és Mckee; 1992 Deterrence and Beyond; Why People
Pay Taxes. Editor Slemrod the University of Michigan

Ambirajan, S: 1996 Erradicating Corruption Economic Times

Amoro, P. R; 1995 Brazil gets tough on tax crime. International
Tax Review

Amoros and Vasco: Tax Evasion in Spain Cahies de droit

Andrási János - Károlyi Miklós: A lakossági adóigazgatási eljárás
újraszabályozása. Állam és Igazgatás 1982. június.

Andrási János - Kékesi László: A lakossági adóigazgatás szervezeti
változásai. Állam és Igazgatás, 1987. december

APEH Bulletin 1997. Bp. 1998. 14-15. o.

Arnold Mihály: A vámigazgatás hatása a nemzetközi kereskedelem-
re. Viva Média, 1996.

Az Európai Közösség Adójoga. KJK 2000. Szerk.: Földes Gábor

Becker G; 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach.
Journal of Political Economy vol 76. no. 2.

Bence J.: A feketegazdaság elleni fellépés eredményei. Statisztikai
Szemle, 1999/12.

Berend T. – Szuhay: A tőkés gazdaság története Magyarországon
1848-1919 között. Kossuth 1975.

Berkström, S; 1983 Tax Evasion in Sweden. Cahiers de droit fiscal
international Vol. LXVIII. Venice

Beron and Tauchen and Witte; The Effect of Audits on
Socioeconomic Variables on Compliance. Why People...

- Bird and Oldman; 1990 Reading on Taxation in Developing Countries. John Hopkins University Press
- Bird R. M; 1990. Expenditures, Administration and Tax reform in Developing Countries Bulletin IBFD Jun.
- Bird, R; Administrative Constraints on tax Policy Further Key...
- Bischel and Gann and Klein; USA Report Cahiers de droit fiscal international Venice
- Bódig M.; Természetjog és pozitivizmus. Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Miskolc, 1990.
- Boulding K. E; A közgazdaságtudomány mint erkölcsstan
- Bowles, R; 1998 Minimising Corruption in Tax Affairs Further Key... Editor: Sandford Fiscal Publications
- Bracewell-Millnes, B.; 1978. Tax Avoidance and Evasion London. Panoptikum
- Buchanan, J. M; 1966 Economics and its Scientific Veighbours The Structure of Economic Science: Engelwood
- Buitler, D; The Role of Tax Incentives: The Irish Experience Further Key...
- Byung – Chul; Measures to achieve equity in Taxation IBFD Paper
- Cahalan and Eckstrand; 1980 Who are the Tax Cheaters and Why Do They Cheat. Rockville
- Carol, J. S; 1989. A Cognitive Process Analysis of Taxpayer Compliance Vol. 2. Social Science Perspectives. Pnnsylvania Press
- Caroll, J. S; Haw Taxpayers Think about their taxes Why People...
- Carragata, J; 1998. The Economic and Compliance Consequences of Taxation. Melburn.
- Carter Comission Report: Report of the Royal Comission of Taxacion Ottawa 1966
- Castro, F; 1955 Civil Law of Spain Political Studies Madrid
- Zeitlin, G, E; USA Report 1982 Tax Avoidance, Tax Evasion IBA London pp.
- Chapman, R. A; Államérdek és közérdek
- Chelvathurai, S. I; 1990 Tax Avoidance, Tax Evasion and the Undergroung Economi Bulletin of IBFD XII.
- Ching-Chang Yen; Tax Administration in the Republic of Cina

- Colin, C: A közszolgálat és demokratikus elszámoltatás. Megjelentek: közszolgálat és etika. Helikon, 1997.
- Cowell, F. A: 1990. Cheating the Government the Economics of Evasion. Cambridge M. I. T.
- Crane and Nourzad: Analysing Incometax Evasion Using Amnesty Data with Self – Selection Correction The Case of the Michigan Tax Amnesty Program Why People Pay... I.m.
- Cultural Relativism Editor: Herskovits Randon House N. Y. 1972.
- Das-Gupta and Mockherje: 1998 ncentives and Institutional Reform in Tax Enforcment. Delhi
- Davies C; 1979 Can High Taxation be Enforced. Tax Avoidance. The Institute of Economic Affairs
- Deák Dániel: Ellenőrzött külföldi társaságok. Pénzügyi Szemle, 1997/8.
- Dezza, C. M; Italian National Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion Editor Goldsmith I.m.
- Diguer, H; The Impact of Level of Effactivness of the tax Administration Canada Reparter
- Dilnot, A; 1998 The Taxation of Savigns Further Key...
- Dr. Arnold Mihály: Gyorsjelentés, 1995. Viva Média
- Dr. Kékesi László: Riport. Adóvilág, 1997/3.
- Dubin and Wilde; 1988 An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance National Tax Journal 41.
- Ékes Ildikó: Az adózatlan gazdaság és a globalizáció. Statisztikai Szemle, 1999/12.
- Ékes Ildikó: Rejtett gazdaság és változása. INFO-Társadalomtudomány 1995. augusztus 7-12.
- Envedi – Tamási: A fekete gazdaság a piacgazdaság kísérőjelensége. INFO-Társadalomtudomány 33. 1995.
- Erard, B; The Influence of Tax Audits on Reporting Behavior Why People...
- Falkinger, I. and Walther, H; 1991 Rewards Versus Penalties: On New Policy Against Tax Evasion Public Finance Vol. 19.
- Ferenczy E.: A pénzügyek általános jogelveiről. Állam- és Jogtudomány XXXIV. 1992.

- Feson F. R.; 1984 International Human Rights and Cultural Relativism International Law 25.
- Filho; Voluntary Compliance with tax obligations and Taxpayer Education. Brasil Reporter
- Filkin, E.; Dealing with Complaints the Adjudicator Further Key...
- Földes G.; A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996/1.
- Földes G.; Az adójog határai. Kandidátusi értekezés, kézirat, 1988.
- Földes Gábor; Adóreform előtt. Adó, 1999/8.
- Földes Gábor; Ruling Magyarországon. Adó, 1996/4.
- Földes Gábor; Történt-e itt adórendszerváltás? Társadalmi Szemle, 1992. évi 2. sz.
- Földes Gábor; Adójog. Osiris Kiadó, Bp. 2001.
- Földes Gábor; Pénzügyi jog (szerk.) Osiris Kiadó, Bp. 2001.
- Friedland and Rutenberg; 1978 Simulation Study of Income Tax Evasion Journal of Public Economics 10.
- Geiger, T.; 1979 Über Moral und Recht. Streitgespräch mit Uppsala Berlin
- Gnazzo, E.; 1990 Tax Avoidance, Tax Evasion and the Underground Economy CIAT Paper IBFD
- Goodrich, J. A.; 1981 Marketing for Public Managers. KMA London
- Goonetilleke, S.; 1994 Best Practice in Tax Compliance Australian Accountant July
- Görde, H. S.; Report of Sweden Editor Goldsmith I.m.
- Gray, J.; 1983 Limited Government Marketing for Public Managers. KMA London
- Greene, C. and Maddalema, C.; 1994 Tax Compliance Costs too High, Say Accountants Accountancy
- Gude, R.; 1964. The Individual Incometax Washington, D. C: The Brookings Institution
- Guevara M. M.; The Underground Economi in Philippines Paper of IBFD
- Gupta and Mookherje; 1998 Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcment Delhi

Guttman, P. N: 1997 Subterranean Economy Financial Analysts Journal Vol. 33.

Hansson; Svensk Skattetidning 1982 pp. 34. közléteszi Berkström

Hart H. L. A; A jog fogalma. Osiris, 1995.

Hart, H. A.: The Concept of Law

Hasseldine, J; 1999 Tax Evasion, Compliance Costs Zabreb, július 3.

Hasseldine, J; 1999 Tax Administration: Institution Building in Transition. Zagreb

Haughton: The Utility of Taxation Tax Avoidance

Havasi – Schumann: A rejtett gazdaság a lakossági vélemények tükrében. Statisztikai Szemle. 39/12.

Heij, G; 1995 Costs of Compliance the Taxpayers Hidden Tax Burden Asia-Pacific Tax Bulletin

Heij, J; 1995. Tax Administration and Compliance in Indonesia. Murdoch University

Heyne, P; A gazdasági gondolkodás alapjai. Tankönyvkiadó, Bp. 1991.

Hessing and Elffers and Robben and Webley; Does Deterrence Deter? Why People Pay...

Hite, P. A; 1997 An investigation of Moral Suasion and vertical equity Law and Policy vol. 19.

Hobbes, T.: Leviatán. Magyar Helikon Budapest, 1970.

Horváth – Bársony: Az amerikai adórendszer. Pénzügyi Szemle

Howe E. G; 1998. Tax Law Simplification In the United Kingdom. Further Key Issues In tax Reform Editor (Sandford)

Hutagalung S, H; 1992 Taxation in the Fiscal System in Indonesia. Business News Indonésia 53175318

Illersic, A. R; 1979 The Economics of Avoidance/Evasion Tax Avoidance The Institute of Economic Affairs

Irk F.: Az erkölcs és a büntetőjog elméleti kérdései

Ishi, H; Japán National Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice.

Jackson and Jones; 1985 Salience of Tax Evasion Penalties versus Detection Risk Journal of the American Taxation Association (Spring)

Jackson and Milliron; 1986 Tax Compliance Research, Findings Problems and Prospects Journal of Accounting Literature 5.

Jain, A. K.; 1997 Tax Evasion, Economic Reforms and Corruption in India Intertax Vol. 25.

Jain, A. K.; 1987 Income Tax Penalty and Prosecution Provisions. British Tax Review X.

James A. – Goodrich; 1983 Marketing for Public Managers. KMA London.

Japan's anti-tax haven Law

Jones and Nolan a Lordok Házában 1996-ban tett javaslatát/CI.v. Colner (1996) STC 352-358/b ügyben.

Jones, J. A.; 1996 Simplification of Tax Legislation XI/XII. Bulletin of IBFD

Kajtár I.: A városi önkormányzat közigazgatásának társadalmi politikai és személyi környezete az októberi Diploma idején. Jogtörténeti tanulmányok Pécs, 1980.

Kant, I.: A gyakorlati ész kritikája. Gondolat, 1991.

Kelsen, H.: Az államelmélet alapvonalai. Miskolc, 1997.

Kelsen, H.: Tiszta jogtan. Bibó Szakkollégium Budapest, 1988.

Keszthelyiné – Lakatos: A rejtett gazdaság kiterjedése, Statisztikai Szemle, 1999/12.

Key Statements on Compliance Practices in the OECD 1995 Transfer Pricing Guidelines Intertax 1996/11 411

Kinsey and Smith; 1987 „Understanding Taxpaying Behavior” Law and Society Review 21

Kinsey, K. A.; 1986 Theories and Models of Tax Cheating Criminal Justice 18.

Kinsey, K.; Deterrence and Alienation. Why People Pay....

Kis János: Vannak-e emberi jogaink. Független Könyvkiadó, Bp. 1986.

Kiss Sándor: Gondolatok az adócsalásról. Belügyi Szemle, 1995/12.

- Kotler, P.: Marketing management. Műszaki Könyvkiadó, 1991. Budapest
- Kotler - Andreasen: Strategic Marketing for Nonprofit Organizations 3. ed. Englewood Cliffs Prentice-Hall 1987.
- Kulcsár K.: A jog hatékonyságának társadalmi tényezői JTK. 1977.
- Kulcsár K.: Jogszociológia Kulturtrade, 1997.
- Laczkó Mária: Rejtett gazdaság nemzetközi összehasonlításban. Közgazdasági Szemle, 1995/5.
- Lantino D, J.: Individual Behavior and Tax Consciousness: the Antropological Approach Congress of CIAT
- László Cs.: Tépett vitorlák. Aula, 1992.
- Lehner, M.: 1983 Germany Reporter Cahiers de droit fiscal international Venice
- Lewis B. R.: Costumer care in service organisations Management Decision, 1991., 6. sz.
- Lewis, A.: 1982 The Psichology of taxation Oxford.
- Lon Fuller: The Morality of Law
- Long and Schwartz; 1987 1987 The Impact of IES Auidits on Taxpayer Compliance Law and Society 2.
- Lotz: Zur Lehre vom Steuereinmaleins Brenatno 1916.
- Lyons, D.: 1984 Ehtics and the rule of Law. Cambridge University Press
- Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle, 1925.
- Manganelli, A.: 1992 New Rules on International Tax Avoidance Europien Taxation IBFD X.
- Mansfield, C.: 1990 Tax Reform in Developing Countries IBFD Bulletin March
- Mariska Vilmos: Az államgazdaságtan kézikönyve. Bp. 5.
- Mason and Calvin; 1978 Study of Admitted Tax Evasion Law and Society Review 13.
- McDaniel, P. and Stanley, S.: 1985 Surrey International Apects of Tax Expenditures Kluver
- McGee; 1994 Wen is Tax Evasion Unethical University of Cansas Law Review Vol 42. No 2.

McKensey and Tullock; 1975 The New Word of Economics London

Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe Deloitte Touche IBFD 1994.

Merton: Társadalomszemlélet és társadalmi struktúra. Bp. 1980.

Miehler K; 1984 Individual Behavior and Tax Conscionusness Technical Paper and Reports of the 18 th. General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrations Columbia, 21-25. May/Amsterdam IBFD

Moriarty, Sean; Tax Compliance Further Key...

Musgrave, R; 1959 The Theory of Public Finance

Muten, L; Minimising the Effects of Implation Further Key...

Muzslay I.: Gazdaság és erkölcs. Márton Áron Kiadó, Bp.

Nagy Imre Zoltán: A feketegazdaság adópszichológiai szempontjai. INFO Társadalomtudomány 33. 1995.

Nagy Imre Zoltán: Adócsalás és adónyomozás. Pénzügyi Szemle, 1992/1.

Nagy Tibor - Nagy Árpád - Tóth Tibor: Pénzügyi jog. ELTE, 1993. Bp.

Nyikos Eszter: Adóminimalizálás és bűncselekmény az adójogban. Collega II. évf. 10. sz.

OJ 1988 L 178/5. Com (1998) 295 final (20 May 1998)

OJC 250/3. (1987) alkoholos termékek.

OJC 250/4. (1987) olajtermékek

OJC 251/3-4. (1987) ásványolaj

OJC 262/8. (1987)

Olivecrona, K.: Gesetz und Stadt

Opalek, K; A jog motivációs hatása. Studia Iuridica Pécs, 1970.

Orosdv Béla: Koordináció, piac, marketing. JPTE KTK 1995.

Osman Péter: Szilánkok a politikai marketingről. M&M 1998/2.

Ossowska: Erkölcs szociológia. Kossuth 1993.

Panescu V; 1999 Evasiune Fiscale Bucuresti

Pap Zoltán: A svéd adóhivatal információs rendszerének polgárráttá tétele. Pénzügyi Szemle, 1998/4.

- Paulick, H; 1980 Tax Law of The Federal Republic of Germany
Instituto de Estudios Fiscales Madrid
- Pénzügyi jog I. Szerk.: Földes Gábor KJK 1997.
- Pénzügyi Jog I. Szerk.: Földes Gábor KJK 1999.
- Pénzügyi jog II. Szerk.: Földes Gábor KJK 2000.
- Petrik János: Ügyfélszolgálat, ügyféltájékoztatás... Állam és Igazgatás, 1986. június
- Polinsky and Shavell; 1979 The Optimal Trade off ... American Economic Review 59.
- Pope, J; 1989 The Compliance Costs of Personal Income Taxation Australian Tax Forum 6.
- Pounder, J; 1985 Report By the General Rapporteur Measures for Improving the Level of Voluntary Compliance With Tax Obligations IBFD No. 38.
- Qureshi, N. M; Devices Used to evade of aoid taxes and Possible Solutions to the Problem-Pakistan experience IFA
- Rädler and Lausterer and Blumenberg; 1997 Tax abuse and EC Law EC Tax Review 2.
- Románia Hivatalos Közlönye, 1999. 12. hó
- Ronald Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. Fundamentum. 1997/1.
- Roche, J; Individual Behavior and tax Consciousness: Introduction and Psychological approach
- Rumbo, L. R; 1985 Taxpayer Assistance, Information and Education
- Russel, P. D, P; 1981 Hearth Tax Returns for the Isle of Night, 1664-1674 County Record Office
- Sajó András: Jogkövetés és társadalmi magatartás. Akadémia, 1980.
- Sajó-Székhelyi- Major: Vizsgálat a fizikai dolgozók jogtudatáról. Társadalom és Jog 4. Bp. 1977.
- Sandford, C. and Hardwick; 1989 Administrative and Compliance Costs of Taxation Bath Fiscal Publication
- Sandford, C; Tax Reform of the Eighties Further Key...
- Sári János: Az alkotmány hatályosulása. Állam és Igazgatás. 1987. január

Sawyer, A. J; 1996 Taxpayer Compliance, Penalties and Disputes Bulletin of IBFD II.

Schneider. F. and Nech; 1992 The Development of the Shadow Economy under Changing.

Schneider. F; 1992 Further Empirical Result of the size of the Shadow Economy of OECD Countries OECD Studies

Schneider. F; 1994 Measuring the Size and Development of the Shadow Economy Editor: Brandstetter-Güth Springer Verlag Berlin
Seffrin S, N, and Triest, R. K; Can Brute Deterrence Backfire? Why People ...

Sepulveda; Reporter of Chile

Sheldon. A; 1979 Avoidance: The Moral Blurring of a Legal Distinction Without an Economic Difference. The Institute of Economic Affairs

Shenfield A; 1968 The Political Economy of Tax Avoidance IEA Occasional Paper 24.

Shoup C. S; 1969 Tax Administration Public Finance Chicago

Skinner and Slemrod; 1985. Efficiency Issues of Tax Evasion National Tax Journal Vol 38.

Skinner. G. J. B; 1982 Introduction Tax Avoidance, Tax Evasion Editor: Goldsmith London

Slemrod. I; 1989 Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion Chapter 5.

Smith. A; 1759 Wealth of Nation 2.

Smith. W. K; Reciprocity and Fairness Why People...

Spicer and Hero; 1985 Tax Evasion and Heuristics Journal of Public Economics 26.

Spicer and Lundstedt; 1976 Understanding Tax Evasion Public Finance 31.

Spicer M. W. and Becker L. A; 1980 Fiscal Inequity and Tax Evasion National Tax Journal 32/2.

Spicer W; 1986 Civilization at a Discount National Tax Journal 39.

Spicer. M. W; 1986 The Problem of Tax Evasion National Tax Journal vol. XXXIX.

Steenberger and McGraw and Scholz: 1996 The 1986's Tax Reform The Further Key...

Steiner, J: Az Európai Gazdasági Közösség jogrendszere. Babits 1990.

Stella, P: 1989 An Economic Analysis of Tax Amnesties IMF Working Paper W.V./89

Stenberre, H: Denmark Reporter Tax Avoidance, Tax Evasion. Editor Goldsmith

Stiglitz, J. E: 1982 Utilitarianism and Horizontal Equity. Journal of Public Economics 18

Stümpel, B: 1969 The Contribution of Survey Research Public Finance New York

Sweeny, D. J: 1972 Marketing Management Technology or Social Process. Journal of Marketing. október.

Szabó Imre: Társadalom és jog. Akadémia, 1964.

Szabó M.: Jogi episztemológia. Jogbölcséleti előadások. Miskolc, 1998.

Szamel Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban. Állam és Igazgatás. 1982. június 527. old.

Szatmári L.: Néhány gondolat az adókikerülés okairól. Pénzügyi Szemle, 1994/3.

Székács Aladár: Morál és adómorál. Adó 1921.

Szrinivasan, T. N: 1973 Tax Evasion Journal of Public Economics 2:4

Takács Gy.: Adómorál Bp. 1929. Magyar jogi értekezések 99.

Takács Gy.: Pénzügyi büntetőjog kifejlődése. Pénzügyi büntettek és szabálysértések, KJK. 1970.

Takács P.: Helyes jog. Jogbölcséleti előadások. Miskolc, 1998.

Takács Péter: Emberi jogok. Jogbölcséleti előadások. Miskolc, 1998.

Takács Péter: Jog és igazságosság. Jogbölcséleti előadások. Miskolc 1998.

Talib, A. A: 1996 The Compliance Costs of Taxation IBFD Bulletin IX.

Tanzi, V; 1983 The Underground Economy in the United States and Abroad. IFM Paper

Tanzi, V; 1991 Tax Reform and the Move to a Market Economy: In the Role of Tax Reform in Central and Eastern Economies, OECD Paris

Tanzi, V; Money laundering and the International Financial System IMF Working Paper

Tárkány Szűcs Ernő: Magyar jogi népszokások. Gondolat, 1981.

Tax Evasion and Avoidance Report by the OECD Comitte on Fiscal Affairs

Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore

Teleszky János: Jövedéki büntetőjog. Közgazdasági Lexikon. Pallas 1900.

Thuronyi, V; 1996 Adjusting Taxes for Inflation Tax Law Designe and Drafting INF

Triana: Reporter of Columbia

Uckmar, V; 1994. General Report of ITA

Usher, J. A; 2000 The Law of Money and Financial Services in the European Community OXFORD

Vann, R; 1995 Improving Tax Law Improvment Australian Tax Forum

Vogel J; 1974 Taxation and Public Opinion in Sweden National Tax Journal 27.

Wallschutzky, I. G; 1985 Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion Australian Tax Foundation Melburne

Wallschutzky, I. G; 1991 Reforming a Tax System to Reduce Opportunities for Tax Evasion IBFD Bulletin

Weiss, L; 1976 The Desirability of Cheating Incentives and Randonnes in the Optimal Incometax Journal of Political Economic 84

Welzel: Naturrecht und Materiale Gesechtigkeit Vandenhoech und Rautrech Göttingen, 1962.

Wheatrcroft, G. S; 1955 The Legislation and Attitudes of ... May

Wichmann, M; 1996 Kay Statements on Compliance Practices in the OECD 1995 Transfer Pricing Guidelines Intertax vol 24. No. 11.

Williams D; 1996. Trends in Anti-Avoidance. Bulletin of IBFD XI-XII.

Witte and Woodbury; 1985 The Effects of Laws National Tax Journal 38.

Wroblewski: Erkölcsi értékek és normák. 1961. Közzéteszi Ossowska

(1936) 19 Tax Cases („TC”) 490.

(1963) 19. (T.C). 490.

(1981) 54 (T.C). 101.

(1984) 55 (T.C). 324.

10 adóév APEH Bp. 1997.

1990. évi XCI. tv.

218/92/EGK rendelet (OJL 24/1., 1992. február 1.)

90/434/EGK irányelv (OJL 225/1.) 1990. augusztus 20.

90/435/EGK irányelv (OJL 225/6.) 1990. augusztus 20.

91/680/EGK irányelv (OJL 376/1., 1991. december 31.)

92/111/EGK irányelv (OJL 384/47., 1992. december 30.)